



GIOVANNI ALLEGRETTI*

CENTRIPETE O CENTRIFUGHE? STRATEGIE DI INCENTIVO AI PERCORSI DI INNOVAZIONE DEMOCRATICA E FORME DI REGOLAMENTAZIONE REGIONALE: RIFLESSIONI A PARTIRE DAL CASO SICILIANO**

Abstract [It]: Il diffondersi e l'ibridarsi delle Innovazioni Democratiche conta, sempre più spesso, sull'appoggio di molteplici tipologie di formalizzazione *de jure*, che interagiscono in forme diverse con modi di istituzionalizzazione *de facto* legati alla capacità di tali pratiche di affermarsi con qualità e impatti significativi. Tra le scale meno studiate per quanto riguarda il loro contributo nell'incentivare il dialogo sociale, vi è quella regionale che (in paesi come l'Italia) ha contribuito in forma sostantiva all'attivazione, moltiplicazione e consolidamento di pratiche partecipative, strutturandosi in quadri normativi di sostegno e incentivo molto differenziati. L'articolo si incentra sul caso siciliano, su cui poco è stato scritto, a dispetto dei risultati conseguiti nel decennio trascorso dalla prima norma approvata nel 2014 per sostenere la democrazia partecipativa. Si tratta di un corpo regolamentare frammentato e disperso, che ha scelto un "approccio soave" al tema, di cui è spiegata l'origine nelle vicende politiche e di cui si delineano limiti, peculiarità positive e conseguenze sulla capacità di incidere sul territorio regionale e sulla graduale trasformatività del quadro stesso. Il quadro regolamentare della Regione Sicilia è qui inquadrato nell'ambito dell'idealtipo "centripeto", che tende a far convergere gli investimenti verso uno specifico modello di dispositivo partecipativo ("il bilancio partecipativo"). Nelle conclusioni si discutono alcune ipotesi di trasformazione del quadro normativo in discussione al momento della stesura dell'articolo, che puntano a creare un testo più organico e sistemico, supportato dall'azione civica sussidiaria che l'esperienza ha contribuito a far crescere intorno a sé.

Abstract [En]: The diffusion and hybridization of Democratic Innovations often rely on multiple types of *de jure* formalization, which interact in different ways with *de facto* institutionalization modes linked to the ability of such practices to assert themselves with quality and significant impacts. Among the most understudied scales, at least in relation to their contribution to boost social dialogue, the regional one has given a substantial contribution (as in the case of Italy) to the activation, multiplication and consolidation of participatory practices, through very differentiated regulatory frameworks of support and incentive. The article focuses on the Sicilian case, on which little has been written, despite the results achieved in the decade since the first law approved in 2014 to support participatory democracy. The text analyses this fragmented

* Ricercatore Principale del Centro de Estudos Sociais – Università di Coimbra.

** Contributo sottoposto a *peer review*, realizzato grazie al finanziamento del progetto 'PHOENIX: The Rise of Citizens Voices for a Greener Europe' (contratto n. 101037328687920).

Ringraziamenti dell'Autore: questa riflessione deve molto al dialogo con due miei colleghi dell'Università di Southampton, Marco Meloni e Paolo Spada, e con il collega Matteo Bassoli, dell'Università di Padova. Dato che, insieme, abbiamo in passato elaborato terminologie e immaginato comparazioni tra normative diverse, voglio qui esprimere la mia profonda gratitudine. Un ringraziamento sentito va anche a color che hanno letto e commentato il contributo prima della sua versione definitiva (mio padre Umberto, Carlo Crespellani, Giuseppe d'Avella, Francesco Saija, Angela Di Gregorio e Paola Piciacchia) nonché a colleghi che mi hanno ispirato lungo il percorso di stesura come Stefano Stortone, Sheila Holz, Alessandra Valastro, Nicola Pettinari, Yves Sintomer, Nenad Stojanovic e Elisabeth Alber.

and dispersed regulatory framework with its "soft approach" to the topic, trying to explain its origin and path-dependence, and outlining its limits, positive peculiarities and consequences on the ability to impact the regional territory and on the gradual transformative nature of the framework itself. The legislation of the Sicily Region is framed within the "centripetal" idealtyp, which tends to make investments converge towards a specific model of participatory device ("participatory budgeting"). The conclusions discuss some hypotheses for the transformation of the regulatory framework, at present under discussion, which aim to create a more organic and systemic text, supported by the subsidiary civic action that the experience has contributed to feed around itself.

Parole chiave: Istituzionalizzazione *de jure* e *de facto*; Innovazioni democratiche; Normative regionali; Bilancio partecipativo; Sicilia; Italia.

Keywords: *De jure* and *de facto* Institutionalization; Democratic Innovations; Regional regulations; Participatory budgeting; Sicily; Italy.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Tipologie di quadri regolamentari regionali sulla partecipazione. – 3. Il caso siciliano. – 4. Alcune peculiarità passibili di essere valorizzate e integrate. – 5. Quale direzione per il prossimo futuro? Una conclusione aperta

1. Premessa

Negli ultimi due decenni, la diffusione e ibridazione - a scala planetaria e a diversi livelli di governo - di svariate Innovazioni Democratiche¹, ossia di diversificati dispositivi di dialogo sociale di natura partecipativa e deliberativa², ha generato un'ampia gamma di pratiche regolamentari diverse tese alla loro graduale istituzionalizzazione e a favorirne la moltiplicazione numerica e il consolidamento qualitativo.

Proprio perché tra loro molto differenti, le diverse tipologie di formalizzazione *de jure* di tali percorsi di dialogo sociale hanno mostrato gradi diversi di indispensabilità in relazione alla messa in opera di concrete pratiche di coinvolgimento sociale nelle decisioni, coordinate da istituzioni di diverso ordine e grado. Come evidente, infatti, se le previsioni costituzionali di spazi di ascolto e coinvolgimento dei tessuti sociali e degli utenti di servizi e politiche di pubblico interesse (ancorché poco dettagliate) risultano propedeutiche alla strutturazione concreta di tali percorsi di dialogo, altre modalità di regolamentazione specifica possono non essere del tutto indispensabili. A dispetto di ciò, esse rappresentano un appiglio importante per poter investire tempo e risorse finanziarie e umane su tali processi, e costituiscono un valore aggiunto per consolidare e rafforzare l'esplicita volontà politica a sperimentare dei decisori appartenenti alle pubbliche amministrazioni, e soprattutto per

¹ Il termine è ben definito come "istituti che sono state specificamente progettati per aumentare e approfondire la partecipazione dei cittadini al processo decisionale politico" (G. SMITH, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009). Successivamente il concetto è stato ampliato in M. SORICE, *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*, Milano, Mondadori Università, 2019.

² Per la differenza di accezione dei due termini, vedi le voci "Democrazia partecipativa" e "Democrazia deliberativa" curate, rispettivamente, da U. ALLEGRETTI (295 ss.) e R. BIFULCO (pp. 272 ss.) in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011.

stimolare ambienti ancora poco sensibili ad investire energie e risorse su tali pratiche, offrendo incentivi e suggerimenti.

L'azione delle diverse forme di regolamentazione sulla qualità dei percorsi di dialogo sociale non ha – comunque – una direzione univoca, dato che esse possono anche generare rigidità che rischiano di atrofizzare e mettere a repentaglio la capacità dei processi partecipativi di creare forme sostanziali e attraenti di coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e impatti reali sui territori e le comunità di riferimento. In tale ottica, è necessario rilevare le «*liaisons dangereuses*» esistenti tra la garanzia di continuità e i rischi di ritualizzazione e ossificazione delle diverse forme di regolazione dei processi partecipativi, e porre attenzione nel mantenere questi ultimi come laboratori innovativi permanenti di creatività, spazi di accountability sociale e responsabilizzazione dei diversi attori verso interessi comuni, ma anche resilienza e adattabilità delle procedure³.

Nell'ultimo decennio – con maggior forza che in passato – hanno iniziato a sorgere studi interessati a valutare gli effetti e gli impatti sulle politiche (e sul cambiamento delle istituzioni rappresentative) di alcuni tentativi di istituzionalizzazione di processi partecipativi di rango elevato, per esempio a scala nazionale. La maggior parte riguardano contesti latino-americani, e soprattutto casi di promozione di singoli dispositivi partecipativi, che risultano più semplici da identificare e studiare. È il caso, per esempio, del cosiddetto “bilancio partecipativo”, definibile come una famiglia di percorsi differenziati che mettono “il pubblico in generale in grado di interagire direttamente con il governo nella progettazione e nell'attuazione delle politiche di bilancio e fiscali” e discutere “di investimenti futuri con attori non statali” lavorando “sulla progettazione congiunta di proposte che saranno incorporate nei documenti di bilancio e pianificazione per regolare le future annualità finanziarie”⁴. Nell'ultimo decennio, vari testi hanno analizzato legislazioni nazionali che prevedono un'obbligatorietà dell'uso di tale dispositivo nella predisposizione dei bilanci comunali – come quelle del Perù⁵, della Repubblica Dominicana⁶ o dell'Angola⁷ – ma anche formule diverse, come i quadri regolatori di “incentivo” alle sperimentazioni locali messi in

³ Vedi G. ALLEGRETTI, S. HOLZ, *Strictu sensu VS latu sensu? Regulating Participatory Processes Between «The Force of Law» and «The Force of Will»*, in *Etica Pubblica*, n. 2/2021, 71 ss. Vedi anche N. PETTINARI, *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*, Napoli, Jovene, 2019

⁴ Vedi UNDESA, *CEPA Strategy guidance note on Participatory Budgeting*, New York, UNDESA/CEPA, 2022 (a cura di G. ALLEGRETTI). Scaricabile da: https://publicadministration.desa.un.org/sites/default/files/cepa-sessions/Strategy%20note%20participatory%20budgeting%20January%202022_1.pdf

⁵ Vedi L. MAYKA, *Building participatory institutions in Latin America: reform coalitions and institutional change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019; S. MCNULTY, *An unlikely success: Peru's top-down participatory budgeting experience*, in *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), 2012; ID., *Democracy from above?. The unfulfilled promise of nationally mandated participatory reforms*. Redwood, Stanford University Press, 2019.

⁶ G. ALLEGRETTI, V. BARRAGÁN, D. CHAVEZ, P. GARCÍA-LEIVA, V. GUTIÉRREZ-BARBARRUSA – J. NAVASCUÉS – P. PAÑO YÁÑEZ – R. ROMERO – J.M. SANZ, *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, Malaga, CEDMA, 2012.

⁷ F.M. KITUXI, *Orçamento Participativo em Angola um instrumento Democrático de promoção da Cidadania*, Luanda, Mentis que brilham, 2022.

atto in paesi come la Scozia⁸ o la Polonia⁹. Tali studi – pur occupandosi di una vasta e diversificata gamma di atti regolamentari diversi - convergono nell’identificare ampi margini di ambiguità che riguardano sia la loro capacità di incentivare e/o stabilizzare le pratiche di cui si fanno promotori, sia di garantirne la qualità e misurarne il reale impatto trasformativo sui contesti, quando non vengono ritenute corresponsabili del sorgere di esperimenti meramente “simbolici”¹⁰ e più interessati a comprovare il compimento di tappe procedurali e prerequisiti normativi, piuttosto che di raggiungere livelli significativi di efficacia e impatto.

Molte di queste pubblicazioni, se non negano i benefici derivanti dall’espandere la conoscenza e l’attenzione per le pratiche partecipative al centro delle normative prese in considerazione, espongono il dubbio radicato che il sovra-dimensionamento numerico delle esperienze attivate solo al fine di potersi avvantaggiare delle risorse messe a disposizione da tali provvedimenti legali (rispetto a quelle capaci di generare trasformazione nelle istituzioni beneficiate, nelle loro politiche e nelle comunità locali interessate), rappresenti un *vulnus* centrale per la stessa sopravvivenza delle misure regolamentari esaminate. In sintesi (per usare le parole di Allegretti & Holz, 2021)¹¹, vi è il rischio che “risposte vuote e senza anima a requisiti legali formali” costituiscano non solo “un’occasione persa” per misure regolamentari e programmi nati per incentivare e promuovere pratiche concrete e significative di partecipazione pubblica, ma anche un rischio di minare la loro stessa *autorevolezza*, acquisita e rafforzata da quelle esperienze più serie (e supportate da una volontà politica sovente autonoma e indipendente dall’esistenza di appoggi esterni) che vanno istituzionalizzandosi *de facto* in virtù della capacità di valorizzare il loro potenziale trasformativo rispetto alle realtà socio-istituzionali dei contesti dove prendono forma.

Oggi, molti e diversificati sono i tipi di interazioni tra le forme di istituzionalizzazione *de facto* (il radicarsi e riprodursi di una o più pratiche partecipative in un determinato contesto, grazie all’autorevolezza e alla legittimità conferite da fattori come la sua attrattività, la sua capacità inclusiva, la sua effettività e i suoi impatti) e quelle *de jure* (i diversi modi con cui «il diritto», *latu sensu*, interagisce con l’ampia nozione di “partecipazione dei cittadini” attraverso un’ampia gamma di misure istituzionalizzate e istituzionalizzanti). Come mostrano studi recenti sia sulla famiglia delle pratiche deliberative note come “assemblee civiche”¹² sia su esperienze di bilancio partecipativo¹³ - che oggi avvengono in 16 paesi che

⁸ A. O’HAGAN, C. MACRAE, C.H. O’CONNOR, P. TEEDON, *Participatory budgeting, community engagement and impact on public services in Scotland*, in *Public Money & Management*, 40(6), 2019, 446 ss. Vedi anche: O. ESCOBAR, C. HARKINS, K. MOORE, *Review of 1st Generation Participatory Budgeting in Scotland*. Edinburgh, Report of What Works Scotland, 2016.

⁹ D. BEDNARSKA-OLEJNICZAK, J. OLEJNICZAK, L. SVOBODOVÁ, L., *How a Participatory Budget Can Support Sustainable Rural Development—Lessons From Poland*, in *Sustainability*, 12(7), 2020, 2620 ss.

¹⁰ D. WILLIAMS, T. CALABESE, S. HARJU, *A Theory of Participatory Budgeting Decision Making as a Form of Empowerment*, *Academic Works Publications and Research*, New York, CUNY - Baruch College, 2018, 13 ss.

¹¹ G. ALLEGRETTI, S. HOLZ, *Strictu sensu VS latu sensu? Regulating Participatory Processes Between «The Force of Law» and «The Force of Will»*, cit., 83.

¹² In particolare G. SMITH, *We Need to Talk about Climate: How Citizens’ Assemblies Can Help Us Solve the Climate Crisis*. Westminster, University of Westminster Press, 2024; D. COURANT, *Institutionalizing deliberative mini-publics? Issues of legitimacy and power for randomly selected assemblies in political systems*, in *Critical Policy Studies*, 16(2), 2021, 162 ss.

¹³ In particolare, S. MCNAULTY, W. NO, *Participatory Budgeting via National Law. What Works and What Doesn’t*, New York, People Powered, 2021

hanno quadri regolatori dedicati (10 dei quali includono obblighi di implementazione per gli enti locali o gli istituti scolastici, che rappresenterebbero circa il 65% delle esperienze attive nel pianeta¹⁴) -, l'incontro tra le forme di istituzionalizzazione *de jure* e *de facto* appare particolarmente virtuosa in alcuni casi. Per esempio, laddove esistono comunità di pratiche che favoriscono scambi tra le esperienze concrete e rafforzano la volontà sperimentativa degli amministratori pubblici e degli altri attori che ne supportano l'azione.

Un aspetto interessante è che - su scala internazionale - la letteratura comparativa che si occupa di istituzionalizzazione delle pratiche partecipative tende a concentrarsi su casi studio nazionali o locali, mentre le scale intermedie (meso) hanno teso finora ad essere oggetto di una considerazione più rarefatta eccetto alcuni casi specifici interni a contesti come la Scozia¹⁵ o a casi di federalismo avanzato come lo Stato brasiliano del Rio Grande do Sul¹⁶, alcuni Stati degli USA¹⁷, Lander della Germania o cantoni della Svizzera¹⁸. Tale limitata attenzione desta domande sulle sue motivazioni, specialmente in considerazione del fatto che - come ben rilevato da Trettel (2020)¹⁹ - è spesso nelle regioni, soprattutto in paesi dagli ordinamenti composti, che tendono a svilupparsi con maggior frequenza esperienze partecipative supportate da forme creative di normazione di supporto.

In ogni caso, la letteratura esistente pare - finora - più interessata all'analisi dei percorsi partecipativi e deliberativi in sé (funzionamento, evolutività ed effetti) che non della loro sostenibilità nel tempo e dei quadri regolamentari che supportano la possibilità di una loro esistenza e replicabilità, riconoscendo che spesso si tratta di "politiche partecipative" o di "esperimenti *una tantum*" il cui taglio consultivo richiede interventi regolamentari minimi, limitatamente alla possibilità di dar loro una copertura finanziaria adeguata e investire risorse umane.

In tale quadro, l'Italia - che, a partire dal 2005 ha visto crescere il numero delle normative regionali intese a promuovere processi partecipativi e deliberativi a scale diverse sui loro

(<https://drive.google.com/file/d/1dNGEQRKRCh0jYWBGgeIcTn2CWk0MTbY/view>); N. DIAS, S. ENRIQUEZ, R. CARDITA, S. JÚLIO S., T. SERRANO (a cura di), *Participatory Budgeting World Atlas 2020 - 2021*. Faro, Epopeia/Oficina; 2021.

¹⁴ Vedi i dati esposti nel capitolo "LEGISLATION ON PARTICIPATORY BUDGETING - IN SEARCH OF BALANCE (pp. 35-46) del testo di DIAS, S. ENRIQUEZ, R. CARDITA, S. JÚLIO S., T. SERRANO (a cura di), *Participatory Budgeting World Atlas 2020 - 2021*, cit.

¹⁵ Vedi: N. MCHUGH, R. BAKER, C. BAMBRA, *Policy actors' perceptions of public participation to tackle health inequalities in Scotland: a paradox?*, in *Int J Equity Health*, 22 (57), 2023, E. HEIMS, M. LODGE, M., *Customer engagement in UK water regulation: towards a collaborative regulatory state?*, in *Policy & Politics*, 46(1), 2018, 81 ss.

¹⁶ Vedi: S. LEGARD, B. GOLDFRANK, *The Systemic Turn and Participatory Budgeting: The Case of Rio Grande do Sul*, in *Journal of Latin American Studies*, 3(1), 2021, 161 ss.; e I.F.D. FONSECA, *Participação como método de governo: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália*, Brasilia, IPEA, 2019.

¹⁷ Specificamente, esistono molteplici analisi sulle cosiddette Citizens Initiative Reviews (in appoggio ai referendum statali). Vedi, ad esempio: J. GASTIL, K. KNOBLOCH, *Hope for Democracy. How Citizens Can Bring Reason Back into Politics*, New York, Oxford University Press, 2020. O ancora K.R. KNOBLOCH, M.L. BARTHEL, J. GASTIL, *Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens' Initiative Review on Voters' Political Efficacy*, in *Political Studies*, 68(2), 2020, 426 ss.; J. GASTIL, K.R. - KNOBLOCH - J. REEDY - M. HENKELS, K. CRAMER, *Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*, in *American Politics Research*, 46(3), 2018, 534-ss.

¹⁸ Vedi, ad esempio, le riflessioni sul progetto "Demoscan" in appoggio ai referendum cantonali, in N. STOJANOVIC, *Citizens' assemblies and direct democracy*, in M. REUCHAMPS, J. VRYDAGH, Y. WELP (a cura di), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, 183 ss.

¹⁹ M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.

territori – conta su un numero limitato di analisi nell’ambito della letteratura internazionale, spesso riferite a singoli casi studio (come la Toscana²⁰ o il Lazio²¹) e assai più raramente con un taglio trasversale o comparativo²². In ogni caso, le analisi esistenti sui quadri normativi regionali italiani riferiti alla promozione di approcci partecipativi non rendono giustizia di un *corpus* articolato e diversificato, che molto risente delle culture partecipative locali²³, come anche degli scambi tra personale politico-amministrativo che – fin dalla costituzione della Rete del Nuovo Municipio nel 2003²⁴ – sono stati stimolati a varie scale e articolati con piattaforme nazionali e internazionali, come quelle legate all’OECD, alla UCLG o, più di recente, alla OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP²⁵.

2. Tipologie di quadri regolamentari regionali sulla partecipazione

In assenza di analisi comparative più ampie che identifichino famiglie variate di quadri regolamentari atti a supportare dinamiche e approcci partecipativi metodologicamente differenziati a scale amministrative diverse di costruzione delle politiche e dei piani, è possibile muovere da quanto già esiste, prendendo a riferimento alcuni studi specifici, centrati sulla promozione di singoli dispositivi partecipativi in luoghi diversi del pianeta.

Ad esempio, nell’ultima edizione dell’Atlante Mondiale del Bilancio Partecipativo (Dias *et al.*, 2021)²⁶ si identificano quattro modelli principali di legislazioni (tutte di ampiezza nazionale) tese a promuovere ad altre scale amministrative tale famiglia di dispositivi partecipativi²⁷, sulla base della relazione istituita tra l’ente legiferante (lo Stato) e alcuni

²⁰ Vedi A. FLORIDIA, *Public Deliberation and Decision-making Processes: the Case of Tuscan Regional Law and Citizen Participation*, in *Stato e Mercato*, n. 1/2008, 83 ss.; R. LEWANSKI, *The Challenges of Institutionalizing Deliberative Democracy: The 'Tuscany Laboratory'*, SSRN, August 20, 2011; C. CORSI, *A First Important Experience in Participatory Democracy in Italy: Region of Tuscany Law No. 69 of 27 December 2007*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 4 (1), 2012, 191 ss.; G. ALLEGRETTI – I. CASILLO, *Promover a Cultura da Participação a partir do nível regional. O caso da Toscana*, in «REDE: reflexões (in) oportunas», n. 2/2015, 24 ss.; I. ZETTI, *Power relationships, citizens participation and persistence of rational paradigm in spatial planning: the Tuscan experience*, in *IJPP – Italian Journal of Planning Practice*, Vol. XI, n. 1/2021, 1 ss.

²¹ G. ALLEGRETTI, *Le processus « d'économie participative » de la Région Lazio. Quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique*, in Y. SINTOMER, J. TALPIN (a cura di), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, Rennes, Ed. Presses Universitaires de Rennes, 2011, 145 ss.

²² Vedi G. ALLEGRETTI, M. BASSOLI, G. COLAVOLPE, *On the Verge of Institutionalization? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions*, in *Finansovij žurnal - Financial Journal*, n. 2/2021, 25 ss.; o ancora G. SGUEO, *La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, in *Quaderni Regionali*, n. 2/2011, 559 ss.

²³ Il concetto elaborato da H. Jenkins (cfr. H. JENKINS, R. PUROSHOTMA, K. CLINTON, M. WEIGEL, A.J. ROBISON, *Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century*, McArthur Foundation, 2005) si è gradualmente arricchito di ulteriori contributi, in riferimento all’esistenza di fattori socio-istituzionali e tradizioni sperimentali locali che forgiavano particolari culture, generano effetti di path-dependency così come aperture inattese al nuovo. Vedi A. MAGNAGHI, *The Urban Village: A Charter for Democracy And local self-Sustainable Development*, Zed Books, 2005.

²⁴ <http://www.nuovomunicipio.net/chisiamo.htm> (la rete è oggi ufficialmente estinta, ma varie delle sue battaglie sono portate avanti dalla Società dei Territorialisti, <https://www.societadeiterritorialisti.it>)

²⁵ Vedi, soprattutto, la sezione Italiana (<https://open.gov.it>) e – in particolare – l’HUB Partecipazione (<https://open.gov.it/partecipa/governo-aperto/hub-partecipazione>)

²⁶ Vedi il capitolo “Legislation on participatory budgeting – in search of balance” del testo di n. DIAS *et al.* (2021), *World Atlas of Participatory budgeting 2020-2021*, cit., 47

²⁷ I termini usati nell’edizione inglese sono: *Mandatory law* (analizzata in Perù, Repubblica Dominicana, Panama, Ecuador, Indonesia, Polonia, Corea del Sud, Portogallo, Angola e Kazakistan); *Framework or support law* (Burkina Faso,

ranghi di amministrazioni pubbliche sottordinate²⁸. Si tratta delle seguenti tipologie: (1) *normative che prevedono l'obbligatorietà* del ricorso al percorso partecipativo; (2) *normative che offrono inquadramento o supporto*, al fine di fornire una copertura legale formale ai governi locali e ad altri che intendano adottare il bilancio partecipativo; (3) *normative che offrono incentivi* – e, quindi, la possibilità di rafforzare i fondi assegnati a certi tipi di amministrazioni, purché sia verificabile l'utilizzo di percorsi partecipativi nel loro uso; (4) *normative ibride*, che allo stesso tempo offrono un quadro legale di supporto, ma possono anche prevedere forme di obbligatorietà e/o incentivi alle sperimentazioni²⁹.

Volendo mutuare queste tipologie per adattare ad un'analisi delle normative regionali italiane di incentivo alla partecipazione pubblica, andrebbero – innanzitutto – fatte due premesse. La prima è che, tendenzialmente, in ambito europeo³⁰, la prima tipologia sopra esposta risulta difficilmente immaginabile, per via delle relazioni paritarie e di sussidiarietà costruite tra i diversi enti territoriali e lo Stato, le quali rendono difficoltoso che quest'ultimo possa imporre vincoli e costi per specifiche modalità di approccio alla governance del territorio su ambiti di politiche sui quali essi detengono competenze fondamentali e autonomia di gestione. Una seconda ragione riguarda il fatto che – almeno in ambito europeo - va rilevata una tendenza a spaziare su modalità metodologicamente differenziate di approcci al dialogo sociale, che porta - come conseguenza - quella a disegnare quadri normativi che possano essere di supporto a modalità variate di messa in opera di percorsi partecipativi e deliberativi.

In tale ottica, un primo sguardo al panorama italiano delle normative regionali che si occupano di promuovere approcci maggiormente partecipativi alla decisione nell'ambito dell'operato delle pubbliche amministrazioni suggerirebbe l'inquadramento di tutti i casi esistenti nella categoria (4) delle normative "ibride", che mescolano le tipologie (2) e (3) e

Camerun, Colombia, Slovenia e Kenya); *Incentive law* (Polonia - Solecki Fund) e *Hybrid law* (Federazione Russa). La traduzione qui proposta deriva dall'interpretazione dell'autore.

²⁸ Simili riflessioni si potrebbero proporre per altre normative internazionali, come quelle puntate a favorire la moltiplicazione e il radicamento di esperimenti deliberativi del tipo "mini-pubblici". Cfr. J. FISHKIN, A. SIU, *Mongolia. Piloting Elements of a Deliberative System*, in b. HE, M. BREEN, J. FISHKIN (a cura di), *Deliberative Democracy in Asia*, Londra, Routledge, 2021

²⁹ Il caso-studio esemplare è quello del governo della Federazione Russa, che ha un quadro legislativo nazionale per promuovere lo sviluppo e il rafforzamento dei processi di bilancio partecipativo (chiamato "progetto di bilancio di iniziativa") nelle regioni e nei comuni del paese. Tecnicamente, la nuova legislazione (leggi n. 236-FZ e n. 216-FZ del 20 luglio 2020) è il risultato delle modifiche al Codice di Bilancio (Legge n. 145-FZ del 31.07.1998) e alla legge nazionale sull'autogoverno (Legge n. 131-FZ del 06.10.2003). In base alla nuova legislazione, il Ministero delle Finanze della Federazione Russa è autorizzato a fornire supporto metodologico alla pianificazione e all'esecuzione della spesa del bilancio degli enti locali (attraverso un accordo con le regioni) al fine di supportare l'attuazione dei "progetti di iniziativa", nonché a promuovere la formazione per gli enti locali sul bilancio partecipativo. L'aspetto più innovativo (su cui non esistono studi di analisi degli impatti) è che la nuova articolazione giuridica definisce l'obbligatorietà dell'attuazione del processo in un comune, se richiesto da un gruppo di almeno 10 cittadini. Lo Stato ha quindi optato per trasferire alla popolazione il potere di obbligare i comuni ad adottare il bilancio partecipativo (sul modello dei meccanismi di interpellanza dal basso previsti in altri paesi, ma in questo caso con una richiesta di quorum estremamente ridotto).

³⁰ Fatta eccezione per il caso Portoghese, dove dal 2017 è prevista l'obbligatorietà della sperimentazione del bilancio partecipativo nelle scuole superiori, su alcuni fondi trasferiti dal Ministero dell'Educazione. Vedi P. ABRANTES, *School participatory budgeting in every school of the country? Lessons from a national initiative to spread citizenship education*, in: *Educating for Democracy*. Edward Elgar Publishing, 2024, 23 ss., scaricabile da: <https://doi.org/10.4337/9781035302178.00009>

– in alcuni casi -prevedono anche la possibilità di attivazione di specifiche procedure partecipative sulla base di un’interpellanza popolare della cittadinanza³¹.

Va tenuto conto del fatto che le categorie sopra riportate sono state elaborate nell’ambito di analisi riferite a quadri regolatori che tendono a convergere sulla sperimentazione di un singolo tipo di dispositivo partecipativo (e per questo le loro differenze risiedono soprattutto nei modi in cui la normativa articola la relazione tra diversi enti amministrativi che intendono promuoverlo). Risulta, perciò, necessario evidenziare anche come i diversi quadri normativi regionali si rapportano alla varietà possibile delle Innovazioni Democratiche. In tal senso, proponiamo qui di mettere in gioco due concetti complementari – quelli di previsione normativa “centripeta” e “centrifuga” – che possono aiutare a chiarire meglio due idealtipi di comportamento differenziato e la direzione delle forze che esercitano sul sistema democratico regionale.

La tabella sottostante delinea alcuni elementi chiave a cui queste due definizioni fanno riferimento e, nell’ultima riga, identifica le principali regioni italiane che – a giudizio dell’autore di questo testo – sembrano rientrare in modo chiaro nell’alvo della prima o della seconda definizione. Abbiamo scelto di lasciare fuori dal novero di questa esemplificazione una serie di ambiti territoriali che – pur avendo normative che autodefiniscono come promotrici di “partecipazione” – tendono a limitarsi a regolare istituti di democrazia diretta³². Tali quadri normativi, infatti, oltre a limitarsi a regolamentare procedure legate a formule tradizionali di consultazione, non prevedono incentivi (e, quindi, investimenti) su cui far leva per stimolare, promuovere e diffondere innovazioni democratiche più creative sui loro territori.

Tabella 1: Famiglie idealtipiche di quadri regolamentari regionali sulla partecipazione

Tipologia/ Idealtipo	Normative a carattere “centrifugo”	Normative a carattere “centripeto”
Elementi-chiave	Contengono dettagli su molteplici modelli di partecipazione diversificati, e tendono a promuovere le Innovazioni Democratiche in generale.	Tendono a far convergere le misure verso la promozione di un singolo modello di partecipazione, per favorirne la diffusione e garantirgli un certo grado di continuità nel tempo
Sistema di promozione	Promuovono con incentivi monetari una varietà di modelli di Innovazioni Democratiche	Promuovono con incentivi monetari un modello prevalente di dispositivo partecipativo (nel caso italiano il bilancio partecipativo)
Articolato	L’articolato di legge tende ad essere ampio, prevedendo numerosi articoli in rapporto a soggetti aventi diritto, modalità di erogazione degli incentivi, indicatori per visualizzare la	L’articolato iniziale è piuttosto asciutto (spesso si tratta di un singolo articolo in una normativa finanziaria annuale) e gli arricchimenti eventuali della politica di supporto alla partecipazione vengono aggiunti nel corso

³¹ Per esempio, nel caso delle previsioni della LR 46/2013 che ipotizzano la richiesta di Dibattito Pubblico Regionale sulla base di “almeno lo 0,1 per cento dei residenti che hanno compiuto sedici anni anche organizzati in associazioni e comitati” (art. 8).

³² Per i casi qui tralasciati, è ancora di attualità la lettura di V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, 2013.

	qualità degli interventi supportati.	del tempo.	
Attori beneficiari	I beneficiari delle misure di legge che ricevono supporto per introdurre innovazioni democratiche possono essere attori differenziati del territorio	Tendono a concentrare gli incentivi alla sperimentazione su un singolo tipo di attore (in genere gli enti locali e loro eventuali associazioni/consorzi)	
Principali casi e riferimenti normativi centrali	<i>(tutti i casi sono attualmente attivi)</i>		
	Toscana	<u>LR 46/2013</u>	Sicilia (attiva)
	Emilia Romagna	<u>LR 15/2018</u>	
	Puglia	<u>LR 18/2017</u>	
	Marche	<u>LR 31/2020</u>	Lazio (non più attiva)
	Provincia Autonoma di Trento	<u>LP 3/2006 e regolamento D.P.G.P. n. 14-48/2016</u>	
			LR 5/2014, LR 8/2018 e s.m.i.
			LR 16/2005 e s.m.i.

Fonte: elaborazione dell'autore.

La tabella non rileva due elementi pur molto importanti: (a) la scala a cui la promozione dei percorsi partecipativi e deliberativi avviene, e (b) la previsione di strutture tecnico-politiche specifiche per l'accompagnamento della normativa, la distribuzione dei fondi e il monitoraggio delle pratiche attivate con il suo appoggio. La ragione di quest'assenza sta nel fatto che – internamente alle due categorie attivate – queste due dimensioni sono trattate in maniera dissimile. Per chiarirlo, è sufficiente prendere ad esempio l'idealtipo “centripeto”: la Regione Lazio si era premurata di prevedere un Ufficio speciale che (nell'ambito dell'Assessorato al Bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione) appoggiava la formazione dei comuni, la distribuzione e il monitoraggio dei finanziamenti agli enti locali ed una serie di esperienze deliberative a scala regionale (sulle competenze della Regione stessa³³). Al contrario, la Regione Sicilia non ha mai previsto né una struttura dedicata, né programmi di formazione e monitoraggio dell'azione degli enti locali beneficiati, e non ha combinato le risorse previste per gli enti sottordinati con altre per percorsi di dialogo sociale a scala regionale. Simili differenze caratterizzano anche i cinque casi dell'idealtipo “centrifugo”. In tale prospettiva, non avrebbe senso mappare tali dimensioni in un tentativo di costruire un quadro di cluster o famiglie tipologiche, dato che si connotano come elementi dispersi e non caratterizzanti in maniera univoca gli idealtipi visualizzati.

Da quanto esposto nella tabella n. 1 dovrebbe risultare intuitivo che le due principali categorie usate per raggruppare i quadri regolamentari delle sette regioni prese in considerazione devono il loro nome principalmente a un fattore centrale: la tendenza degli

³³ Vedi, G. ALLEGRETTI, cit.

incentivi a visualizzare come riferimento un particolare tipo di metodologia consolidata (come è il caso del dispositivo del bilancio partecipativo nei due casi definiti “centripeti”) verso cui indirizzare le esperienze beneficiate, o piuttosto un’apertura ampia ad appoggiare lo sviluppo di differenti modelli di Innovazioni Democratiche. Questo secondo approccio cerca l’innovazione – rispetto ad esperienze pregresse – rifuggendo l’identificazione di modelli specifici, la cui scelta è lasciata a valutazioni sulla coerenza tra obiettivi e strumenti da utilizzare nelle fasi preliminari alla concessione degli incentivi finanziari e di eventuali premialità per caratteristiche particolari che li connotino.

Ovviamente, in nessuno dei due modelli idealtipici, è possibile ravvisare caratteristiche in assoluto “migliori” rispetto all’altro. Infatti, come deducibile da alcuni fattori “assenti” nella categorizzazione delle due famiglie, ogni singolo quadro normativo si può discostare dai caratteri prevalenti del modello, e la sua idoneità al territorio e alle tracce della cultura partecipativa che lo connota necessita di essere analizzata e valutata non solo in rapporto alle specifiche con cui l’idealtipo viene interpretato e dettagliato, ma anche in rapporto alla evolutività dello stesso quadro normativo nel tempo. Infatti, un aspetto che caratterizza la gran parte dei quadri regolamentari riportati nella tabella è il fatto che (indipendentemente dall’idealtipo seguito) essi hanno teso a caratterizzarsi per un certo grado di trasformatività, che ha apportato, in forma incrementale, nuove dimensioni integrative rispetto alla normativa originaria. In casi come quelli della Toscana e dell’Emilia Romagna (ambo dotate di un’Autorità Indipendente o di un Ufficio Tecnico dedicato alla messa in opera delle previsioni di legge) questa evolutività – fatta anche di circolari interpretative, di rinnovi della legge con modifiche talora sostanziali, e di regolamenti che modificano il funzionamento e le procedure della stessa struttura che accompagna l’esecuzione della norma – rientra nell’ambito delle attribuzioni di queste strutture di supporto, il cui ruolo è anche quello di monitorare, valutare e mantenere memoria delle pratiche attivate sul territorio in connessione con la stessa normativa.

Va riconosciuto che, nell’ambito dei quadri regolamentari citati nella Tabella n. 1, i modelli “centrifughi” hanno goduto in questi anni di maggiore attenzione nell’analisi accademica, a motivo sia della loro complessità di articolazione, che della capacità di rispondere meglio alle attese crescenti nei confronti della sfida di sperimentare forme di partecipazione efficaci a scale diverse. Per questa ragione, in questo articolo si è scelto di concentrarsi su un’esperienza ancora poco esaminata, che ha già un decennio di esistenza, ma che la letteratura (giuridica come delle scienze sociali in generale)³⁴ ha sottostimato: quello della Regione Sicilia. La ragione di questa scelta sta nel fatto che l’esperienza – segnata da una graduale trasformazione del quadro giuridico che l’ha supportata – permette spunti di riflessione interessanti su vari aspetti che costituiscono fattori nodali per analizzare i contributi di una normativa di promozione della partecipazione a scala regionale. In tale prospettiva, il caso del quadro regolamentare siciliano di supporto alla diffusione nei

³⁴ Tra gli studi esistenti, vedi: M. FERRIGNO, *La formalizzazione in apporti normativi dei processi partecipativi come possibilità per rafforzare strumenti di riduzione delle disuguaglianze socio-territoriali. L’esempio della trasformazione nel tempo del quadro normativo siciliano sul bilancio partecipativo*, Tesi di master “PROPART in Progettazione Partecipata”, Università IUAV di Venezia, 2022.

territori locali di approcci partecipativi (ispirati prioritariamente al dispositivo del “bilancio partecipativo”) presenta varie peculiarità, ossia aspetti salienti e assenze che possono essere esaminate in rapporto sia all’altro esempio della stessa categoria di normativa “centripeta” (il Lazio, anch’esso centrato sulla diffusione di modalità di dialogo sociale affini al “bilancio partecipativo”), sia in relazione al quadro generale delle normative regionali italiane.

Trattare questo caso costituisce un ulteriore contributo a cercare di uscire da un dibattito sull’istituzionalizzazione spesso “dicotomico”, che mette a contrasto un approccio “apologetico” – che considera l’atto legislativo indispensabile e tende “a difendere l’adozione di una legislazione specifica come un modo per sostenere o salvaguardare i processi oltre i cicli politici ed elettorali” – e una prospettiva “scettica” e “purista”, che tende “a considerare la legislazione come un meccanismo di ‘castrazione’ dell’innovazione, o, in altre parole, di standardizzazione dei processi”, che può ridurli a “mera procedura amministrativa, senza che siano garantiti i parametri minimi di libertà di partecipazione e qualità deliberativa”³⁵. In tale ottica, ci pare che la recente letteratura anglosassone sulla centralità dell’*embedding* (ossia l’incorporamento nelle politiche di un ente e nella cultura di un territorio, in forme differenziate di statuizione e costruzione di autorevolezza sostanziale delle esperienze partecipative e deliberative)³⁶ rappresenti una cornice adeguata alle sfide e a quanto appreso empiricamente dagli ultimi decenni di sviluppo e diffusione delle pratiche partecipative.

3. Il caso siciliano

La dinamica politica con cui ha preso avvio in Sicilia la costruzione di un quadro regolamentare di incentivo all’uso di approcci partecipativi nel governo dei territori locali si discosta da quanto accaduto nelle altre regioni, per due ragioni principali. Una prima differenza attiene al fatto che l’isola – pur contando, al momento dell’approvazione del suo quadro normativo, sulla presenza al governo anche di forze progressiste³⁷, come tutte le altre regioni prese in considerazione nella Tabella 1 – non aveva fatto parte dei movimenti di scambio a rete che, già intorno al 2003 (con la creazione della già citata Rete del Nuovo Municipio), avevano messo a dibattito il tema del contributo attivo che i governi regionali potevano offrire all’aumento delle esperienze di partecipazione pubblica nel paese. La seconda differenza riguarda il fatto che, in Sicilia, la proposta di creazione di un articolato normativo di promozione di esperienze di dialogo sociale non è giunta solo da una persona non coinvolta direttamente in precedenti scambi di esperienze con altre regioni (e neppure

³⁵ Tutti i virgolettati sono citazioni di DIAS et al (2021), *World Atlas of Participatory budgeting 2020-2021*, cit, p. 35 ss.

³⁶ Vedi l’articolo seminale sul tema di S. BUSSU - A. BUA - R. DEAN, G. SMITH, *Introduction: Embedding participatory governance*, in *Critical Policy Studies*, 16(2), 2022, 133 ss., scaricabile da: <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>

³⁷ La XVI Legislatura regionale (ottobre 2012/2017), iniziata in anticipo sulla programmazione prevista per le dimissioni del precedente governatore Lombardo, ha visto la sua presidenza coordinata da un inedito governo di centro-sinistra e partiti di centro (presieduto da Rosario Crocetta del Partito Democratico) dotato di 39 seggi su 90, e sovente appoggiato esternamente dal Movimento 5 Stelle (con i suoi 15 deputati regionali).

attiva in pratiche partecipative locali interne al territorio regionale) ma da un membro di quella che formalmente costituiva una forza di opposizione al governo eletto (il Movimento 5 Stelle)³⁸, seppur sovente in dialogo con quest'ultimo per via degli equilibri instabili determinati dalle elezioni del 2012. Questo aiuta, in parte, a spiegare il perché del fatto che la previsione normativa presentata nel 2014 (che recava come prima firma quella della consigliera regionale Giannina Ciancio, eletta nel collegio di Catania) sia stata molto succinta, e inserita nella Legge finanziaria di stabilità per il 2015, uno spazio importante di negoziazione tra maggioranza di governo e altre forze politiche in un momento delicato per la tenuta degli equilibri parlamentari.

3.1 Le disposizioni normative e la loro successione: la fase crescente

Un aspetto peculiare dell'esperienza siciliana è la chiarificazione graduale nel tempo delle misure regolative riferite alla promozione dei percorsi di ascolto della cittadinanza promossi negli enti locali, ancorché con alcune permanenze stabili (l'impianto distributivo e la previsione dei soli comuni come unici beneficiari autorizzati all'uso dei fondi regionali). L'articolo 6, comma 1, della LR n. 5/2014 si caratterizzava per una formulazione piuttosto generica. Quello che si potrebbe definire come l'"avvio di un discorso" sulla promozione di approcci partecipativi statuiva che – a fronte dell'assicurazione di un trasferimento di risorse di parte corrente ai comuni per il periodo 2017-2020 – "è fatto obbligo" a questi ultimi "di spendere almeno il 2 per cento delle somme loro trasferite con forme di democrazia partecipata, utilizzando strumenti che coinvolgano la cittadinanza per la scelta di azioni di interesse comune"³⁹.

La reiterazione della norma nella finanziaria successiva (L. 9/2015, art. 6, commi 1 e 2)⁴⁰ non aggiungeva spiegazioni a quanto previsto anteriormente, ma aggiungeva una sanzione per i Comuni inadempienti, introducendo la formula "pena la restituzione nell'esercizio finanziario successivo delle somme non utilizzate secondo tali modalità" da parte dei Comuni beneficiari.

Se l'uso di una legge di stabilità come punto di partenza per sancire l'impegno della Regione nel promuovere percorsi partecipativi ha somiglianze con quanto avvenuto nella Regione Lazio nel 2005⁴¹, molto diversa è invece la maniera di finanziare tale impegno. Infatti, il vincolo sui modi d'uso è posto – per tutti i comuni indistintamente – su una parte delle risorse di cui era comunque previsto il trasferimento, mentre nel caso laziale si istituiva uno speciale capitolo di spesa destinato a supportare "iniziative relative al bilancio

³⁸ S. STORTONE, G. ALLEGRETTI, *Партисипаторное бюджетирование в Италии: навстречу эпохе Возрождения?*, in N. DIAS (a cura di), *Надежда на демократию: 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире*. Алекс, 2019, 288 ss.

³⁹ Vedi <https://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g14-05o1/g14-05o1.pdf>

⁴⁰ <https://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g15-20o1/g15-20o1.pdf>

⁴¹ Vedi G. ALLEGRETTI, *Le processus « d'économie participative » de la Région Lazio. Quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique*, cit.

partecipato” da definirsi in dettaglio con successive “linee programmatiche” che la Giunta doveva stabilire, “sentita la competente commissione consiliare”. In quanto, nel Lazio, la cifra prevista (inizialmente di 200.000 euro e poi aumentata annualmente fino a raggiungere i 900.000) era stanziata per sostenere i processi (metodologicamente, attraverso percorsi formativi e contributi per contrattare consulenti esperti e la produzione di materiali di supporto), in Sicilia l’uso vincolato da subito si riferisce all’implementazione dei risultati - azioni di interesse comune - di percorsi che starebbero a monte delle decisioni⁴².

Di certo, la misura Siciliana ha puntato da subito sulla creazione di un bacino potenziale di beneficiari il più ampio possibile (comprendente tutti i 391 comuni dell’isola a cui sono offerti i fondi comunque stanziati dalla Regione per le autonomie locali), pur lasciando libera la scelta di non aderire alla misura, cosa che portava alla conseguenza di perdere il 2% del beneficio.

Al momento, non esistono pronunciamenti giuridici che chiariscano in forma netta se si tratta di una Legge di *Obbligatorietà* o di mero *Incentivo* (secondo le categorie esposte all’inizio del § 2). Il legislatore regionale – usando più volte il termine di “comuni inadempienti” e di “misure sanzionatorie” nelle normative e nelle circolari esplicative⁴³ - sembra posizionarsi sull’idea che la sperimentazione di processi partecipativi è un obbligo di tutti gli enti locali – anche se solo per quella parte di risorse vincolate. In questo articolo, comunque, ci preme sottolineare che la natura del beneficio non parrebbe molto diversa rispetto a quella delle altre regioni italiane, che prevedono benefici distribuiti attraverso bandi di gara e *call* annuali a soggetti (non sempre necessariamente amministrazioni comunali) che ne facciano esplicita richiesta. In Sicilia, le risorse sono attribuite solo ad amministrazioni municipali, ma da subito a tutti i comuni (insieme all’altro 98% di fondi) ad inizio anno. Sono poi ritirate a fine annualità (statuendo un obbligo di restituzione) agli enti che hanno scelto – o non si sono peritati - di avvalersi di quello che ha finito per configurarsi come un “contributo aggiuntivo vincolato” (nella misura del 2%) dell’intera somma.

La differenza con altre regioni sta soprattutto nel potenziale comunicativo di questa modalità distributiva: se, infatti, nelle altre regioni i potenziali beneficiari devono, preliminarmente, dichiararsi interessati all’uso dei fondi a fini di sviluppo di un percorso partecipativo, e poi fare di richiesta di accesso agli stessi, in Sicilia tutti i comuni ricevono “preliminarmente” le risorse previste dalla Regione, e devono poi usarle secondo le modalità previste: solo se non sapranno provare di avere usato i fondi nel modo previsto, dovranno restituirli alla Regione. Tale “inversione logica” risulta in un metodo più macchinoso per la Regione (tenuta a verificare, in qualche modo, l’uso dei fondi con le modalità previste, e poi a garantire – eventualmente – l’avvenuta restituzione), ma stabilisce maggiori opportunità che si dia un’adesione dei comuni all’imperativo di metodo legato a quel 2% di risorse già trasferite.

⁴² La pag. 2 della Circolare n. 5/2017 rafforzerà questa interpretazione, sottolineando che la norma “non prevede un obbligo di spendere il 2% dell’assegnazione regionale per forme, ma con forme di democrazia partecipata” (neretto nell’originale). Vedi: <https://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/146698497.PDF>

⁴³ Questo vale per tutti i provvedimenti citati in questo paragrafo.

Peraltro, la norma – reiterata nelle successive finanziarie del XVI mandato regionale - fino al 2017 non chiariva aspetti metodologici: non citava esplicitamente il modello del “bilancio partecipativo” (a differenza di quanto avvenuto nel Lazio) e non dava nessuna indicazione metodologica o indicatori minimi di qualità organizzativa dei percorsi definiti come “democrazia partecipata”, che potessero servire ai comuni per orientarsi, e alla Regione per stabilire quando l’obbligo contenuto nella normativa restava incompiuto e si attivava il meccanismo di restituzione delle risorse. Inoltre, non veniva prevista una struttura dedicata che potesse monitorare come si dava il rispetto delle previsioni nei diversi comuni beneficiari e quindi l’efficacia della norma, dandosi set di indicatori per farlo nelle condizioni migliori e di maggiore efficienza. Invece, fin dal secondo anno della sperimentazione (2006), la Regione Lazio aveva attivato altre misure regolamentari complementari alla norma nella finanziaria, e - con l’appoggio attivo di funzionari e collaboratori dell’Ufficio Speciale istituito presso l’Assessorato al Bilancio, alla Programmazione finanziaria e alla Partecipazione – ha gradualmente cercato di aumentare la qualità dei processi locali, prestando un’azione chiarificatrice, e anche creando occasioni e spazi di formazione e promuovendo un dialogo a rete tra le amministrazioni beneficiarie, nonché pubblicazioni annuali per dare conto dell’evoluzione quantitativa e qualitativa delle pratiche e, quindi, cercare di misurare l’efficacia e l’impatto del suo quadro regolatore rispetto alle premesse (non esplicitate in norma) che lo avevano motivato.

Il quadro regolamentare siciliano – che fin dal 2014 non conteneva esplicitamente obiettivi dichiarati che motivassero l’azione riformatrice nell’ambito dove venivano investite risorse – potrebbe apparire come il frutto di un emendamento approvato all’ultimo, ma ha saputo restare stabile, mostrando quindi una volontà politica retrostante che, per vari anni, gli ha permesso di reiterare le previsioni di investimento, seppur inizialmente in forma rituale, e con poche variazioni di formulazione in grado di evidenziare.

Nel 2017, una Circolare esplicativa (n. 5/2017) tesa a chiarire alcune “incertezze” relative sia alle “finalità del legislatore” (“incentivare e promuovere l’effettivo coinvolgimento della popolazione nelle scelte finanziarie delle amministrazioni comunali”) sia al rapporto tra il quadro regolamentare sulla promozione della democrazia partecipata ed altre disposizioni di legge⁴⁴, ha proposto una definizione del termine “democrazia partecipata”, e varie riflessioni sui “saperi d’uso” dei cittadini quali “strumenti di valutazione e razionalizzazione dei criteri distributivi, nonché di maggiore responsabilizzazione nell’uso delle risorse da parte degli amministratori locali”. In tale quadro – e al fine di “garantire effettivamente il diritto di partecipazione della cittadinanza alle scelte di governo” – si richiedeva “la definizione dei livelli qualitativi minimi dei processi decisionali inclusivi”, demandando alle amministrazioni l’onere di procedere “alla pianificazione degli adempimenti per la realizzazione del percorso partecipativo, precisando i passi da intraprendere, le scadenze e

⁴⁴ Vedi: <https://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/146698497.PDF>

individuando i responsabili dei compiti da svolgere”⁴⁵. L’aspetto più qualificante della circolare n. 5/2017 è il chiarimento della necessità che le decisioni assunte sulla base del percorso “di coinvolgimento della cittadinanza” tengano “conto della indicazione fornita dalla cittadinanza, nella predisposizione del bilancio comunale, provvedendo ove necessario alle relative variazioni”. Si chiede, inoltre, ai comuni “di procedere all’adozione di apposite deliberazioni che promuovano e disciplinino la concreta partecipazione dei cittadini alla decisione” e di adottare appositi provvedimenti consiliari per regolare il funzionamento della partecipazione⁴⁶. Al di fuori di questi vincoli, è lasciata libertà alle singole amministrazioni comunali di definire le modalità – incluse l’uso di tecnologie digitali – per raggiungere gli esiti previsti – anche se il “bilancio partecipativo” (in altri punti chiamato “bilancio partecipato”) è indicato come un riferimento a cui guardare, perché appare come “la forma di democrazia diretta più ampia e consona all’attuazione della disposizione di che trattasi” nella misura in cui permette il coinvolgimento della popolazione “nella scelta degli obiettivi e delle modalità di spesa delle risorse pubbliche per interventi sul territorio”. Dalle caratteristiche del modello descritto dalla circolare si deduce anche come opportuno di aprire spazi che permettano “alla cittadinanza di valutare la realizzazione dei lavori e dei servizi decisi con il processo partecipativo dell’anno precedente”.

È opportuno notare che la circolare – controfirmata dall’Assessore per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica (incaricato di vigilare sulla specifica normativa di promozione della democrazia partecipata) – chiarisce che quando la sanzione (in sede di assegnazione delle analoghe risorse per l’esercizio finanziario successivo) non viene applicata, ciò avviene sulla base delle “attestazioni rese dal rappresentante legale e dal responsabile dei servizi finanziari in ordine alla attività relativa alla acquisizione delle preferenze da parte della cittadinanza ed al successivo avvio dei relativi atti gestionali” e che la conformità tra esse e le spese reali potrà essere soggetta “a verifiche anche di tipo ispettivo”. Inoltre, si afferma che l’inosservanza della norma da parte di Enti territoriali autonomi (al di là del recupero delle somme “non spese secondo le preferenze espresse dalla cittadinanza”) non influisce sulle relazioni formali con la Regione, ma “ne ‘va reso il conto’ agli elettori secondo logiche proprie della democrazia”.

La legge di stabilità n. 8/2018 (art. 14, comma 6)⁴⁷ stabilizzerà poi una modifica che esonera i comuni “in dissesto dichiarato”, dall’obbligo di seguire le indicazioni della norma del 2014. A differenza di come appariva inizialmente, i comuni più piccoli (che ricevono un valore il cui 2% sarebbe inferiore ai 10,000 euro) non sono esonerati dal mettere in atto i processi, ma appena dal rispettare alcune specifiche tempistiche di informazione alla Regione riguardanti le loro pratiche di democrazia partecipata. Di fatto, si è considerato che

⁴⁵ In particolare, al § “Aspetti contabili” (pp. 4-5) si indica la necessità di redigere un “avviso pubblico nel quale dovrà essere specificato: (a) il budget, ossia l’importo per il quale si richiede di esprimere una indicazione in ordine alla destinazione; (b) i soggetti coinvolti nel processo di partecipazione (singoli cittadini, associazioni o enti diversi); (c) la modalità di espressione della preferenza (tavoli tecnici di approfondimento, schede di partecipazione, annunci e/o qualsiasi altra forma di interazione partecipativa); (d) il termine entro il quale i soggetti interessati potranno far pervenire il proprio contributo; (e) le eventuali aree tematiche o i progetti per i quali i cittadini possono esprimere proposte o preferenze.

⁴⁶ Come in molte norme simili in Italia, questo dettaglio fa riferimento al combinato disposto dell’art. 5 e della lett. e) del comma 2 dell’art. 32 della Legge 142/1990, come recepiti dalla L.r. 11 dicembre 1991, n. 48 e s.m.i.

⁴⁷ Vedi: https://w3.ars.sicilia.it/lex/L_2018_008.htm

anche somme piccole potrebbero risultare importanti per generare un dialogo in ambiti municipali con poca tradizione partecipativa o con amministrazioni poco trasparenti nella gestione dei fondi pubblici.

La legge di stabilità n. 8/2018, inoltre, renderà cogente l'approvazione di un regolamento consiliare che renda chiare le tappe del percorso partecipativo e come condurre un percorso di co-decisione sulle priorità da finanziare con i fondi regionali di cui la popolazione deve essere protagonista⁴⁸. Infine, impegnerà l'Assessorato regionale alle Autonomie Locali e alla Funzione Pubblica a vigilare sul rispetto di queste misure, relazionando “annualmente sul raggiungimento degli obiettivi”. È ipotizzabile che le eccezioni ad alcuni obblighi temporali di comunicazione alla regione da parte dei comuni più piccoli dell'isola abbia preso forma in seguito alle loro lamentele (perché si sentivano oberati da una procedura partecipativa per spendere risorse assegnate molto ridotte, con il rischio di frustrare i partecipanti). Qualcosa di simile era avvenuta nel 2007 nella Regione Lazio, ma la decisione di quest'ultima era stata ben più proattiva. Infatti, la Regione Lazio aveva istituito due fondi speciali di 5 milioni di euro a cui i beneficiari dei fondi per la promozione della partecipazione potevano attingere (per un massimo di 300.000 Euro per comune)⁴⁹ per mettere in cantiere le opere co-decise con la popolazione.

Vale la pena evidenziare che i provvedimenti successivi al Dicembre 2017 devono la loro approvazione ad un governo di segno politico molto diverso, presieduto dal conservatore Nello Musumeci, dimessosi nell'autunno 2022. In particolare, oltre alla legge di stabilità del 2018, che ha stabilito criteri e soglie per migliorare i requisiti di qualità dei processi partecipativi per l'ammissibilità al finanziamento, va citata la Circolare Esplicativa n. 14/2018 che va nella stessa direzione. Essa – sottolineando nella premessa “l'importanza delle norme” a cui fa riferimento – perfeziona alcune definizioni sulla “democrazia partecipata” presenti nella circolare del 2017 e – senza far riferimento al dispositivo del “bilancio partecipativo” - elenca una serie di fasi dei percorsi partecipativi da rispettare nei regolamenti, chiarendo che è necessario che i cittadini possano votare sulla gerarchizzazione dei progetti presentati, e che ogni esclusione di proposte popolari va adeguatamente motivata.

La circolare n. 14/2018 riafferma l'impegno dell'assessorato preposto alla vigilanza sul quadro regolamentare a informare “gli Organi competenti dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni comunali nel raggiungimento degli obiettivi auspicati”, e a realizzare “ispezioni a campione” per controllare la conformità tra gli attestati di dichiarazione dei comuni e la reale implementazione delle previsioni di legge, ipotizzando anche ulteriori “provvedimenti sanzionatori”. Nel 2020, l'articolo 1, comma 5, della legge di stabilità n. 9/2020 ha introdotto un ulteriore miglioramento, per favorire una equa redistribuzione dei

⁴⁸ L'art. 14, comma 6, prevede che dal 2019 i comuni la di sopra di tale soglia attivino gli strumenti di democrazia partecipata “entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, mediante la pubblicazione sul sito istituzionale di un apposito avviso pubblico” e adottino “un apposito regolamento, approvato dal consiglio comunale”, che – tra le altre misure – metta la cittadinanza “nelle condizioni di esprimere una preferenza” valutativa sui progetti proposti dai cittadini che ne hanno titolo, e impegni a adeguata pubblicità sul sito istituzionale dell'ente “a tutte le fasi del procedimento”.

⁴⁹ Vedi G. ALLEGRETTI, *Le processus « d'économie participative » de la Région Lazio. Quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique*, cit.

fondi recuperati dalle amministrazioni comunali inadempienti tra i "comuni virtuosi"⁵⁰. L'anno dopo, il rinnovamento della Legge è stato integrato da una nuova Circolare Esplicativa dell'Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica (la n. 9 del 16 giugno 2021⁵¹), che ha dato chiarimenti – rispetto al passato – sui diversi tipi di investimenti (inclusi quelli in conto capitale, oltre a servizi che graverebbero sulla spesa corrente) che si possono fare nell'ambito del processo partecipativo usando le risorse regionali. È possibile notare come questa circolare – molto tecnica in rapporto alle precedenti – abbia iniziato a inerparsi su un cammino scivoloso, che porterà a decisioni foriere di un graduale depotenziamento del quadro regolatore negli anni successivi. Infatti, la circolare ha identificato la necessità di modificare le procedure e i tempi di verifica dell'eventuale inadempienza dei comuni per poter redistribuire le risorse da essi non usate "in tempi certi", generando un complesso scadenziario da osservare strettamente per favorire le operazioni di scambio tra Regione e Comuni in modo più agevole.

3.2. Nuove dinamiche nelle politiche di promozione della partecipazione: una fase calante?

Merita sottolineare che il 2021 è un anno importante per la politica di promozione della partecipazione messa in atto in Sicilia. Infatti, un nuovo attore entra in gioco sul territorio regionale, durante la fine della XVII legislatura regionale.

Si tratta di un progetto – denominato "Spendiamoli Insieme"(d'ora in poi: SI) – che punta a favorire "un buon uso dei fondi per la democrazia partecipata in Sicilia"⁵², promosso dall'associazione Parliament Watch Italia (d'ora in poi: PWI), che dal 2016 ha promosso azioni di monitoraggio civico della spesa pubblica a livello locale in Sicilia, e supportato da Fondazione CON IL SUD, Civic Europe e Open Society Foundation.

A partire da quell'anno, il progetto inizia a monitorare, anche retroattivamente, i dati dei processi di dialogo sociale nati in applicazione della legge regionale 5/2014, informando l'opinione pubblica e i governanti sugli impatti del quadro regolatore in permanente evoluzione, come sulle dinamiche virtuose e gli ostacoli incontrati dal percorso di moltiplicazione delle esperienze. Il progetto si dà, da subito, un ruolo sussidiario e (in parte) sostitutivo del governo regionale, riconoscendo la "mancanza di una fonte ufficiale tempestiva sul tema" e producendo schede di analisi sui diversi comuni, ordinate per anni e consultabili su un sito web dotato di un amichevole sistema di georeferenziazione⁵³. Con l'intento di "raccontare le tante belle storie di partecipazione che sono nate in questi anni in Sicilia", il progetto inizia anche a promuovere approfondimenti giornalistici che mette a

⁵⁰Vedi: <http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g20-28/g20-28.pdf>

⁵¹ Vedi: <http://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2021-06/circolare%20n.%209%20del%2016.06.2021.pdf>

⁵² Vedi: <https://www.spendiamolinsieme.it/il-progetto>

⁵³ www.spendiamolinsieme.it

disposizione gratuitamente di tutte le testate siciliane e nazionali. Allo scopo, SI ha strutturato una rete di “antenne” e referenti nei 391 Comuni dell’isola, attraverso cui:

- 1) offre appoggio per intervenire direttamente nella strutturazione di innovazioni democratiche in alcuni territori-pilota su richiesta delle amministrazioni comunali, delle associazioni o dei cittadini che contattano il progetto “per migliorare l’uso dei fondi della democrazia partecipata nella loro città”⁵⁴,
- 2) organizza incontri informativi sul tema.
- 3) elabora e mette a disposizione gratuitamente modelli di documenti ufficiali conformi alla normativa regionale vigente, per facilitare ai comuni l’adozione e l’adattamento locale di regolamenti, formulari, format e procedure-tipo con un più elevato livello qualitativo di partenza.
- 4) mette in atto una campagna permanente di sensibilizzazione che possa rafforzare e migliorare il quadro normativo e le politiche di promozione della democrazia partecipata, ed è rivolta sia alla cittadinanza sia agli organismi politici regionali, ma anche alle amministrazioni locali e alle loro organizzazioni di rappresentanza o di servizio al loro sviluppo (come ANCI o ASAEL⁵⁵).

In tale quadro, il progetto avviato nel 2021 è venuto a porsi come un complemento indispensabile dell’azione regionale per colmare alcune lacune centrali della politica messa in opera a partire dal 2014, e integrare (con la creazione di spazi informativi e formativi) il ruolo dell’Assessorato alle Autonomie Locali e alla Funzione Pubblica, che è sempre stato concepito nella forma riduttiva dell’esecutore tecnico e del controllore amministrativo del rispetto dei requisiti normativi, ma non ha mai ricevuto un mandato culturalmente ampio per dare respiro e dinamismo alla politica di promozione della partecipazione in ambito locale.

Per certi versi, “SI” si è posto come un osservatorio degli impegni locali, in grado di dedurre da queste indicazioni e riflessioni capaci di immaginare e proporre “nuove direzioni” verso cui fare evolvere un quadro regolamentare che ha sempre avuto una natura evolutiva e incrementale, ma non è stato circondato da un pubblico dibattito sul tema della democrazia partecipata e di come stimolare innovazioni democratiche con qualità deliberativa e nuove formule creative in grado di affrontare i problemi dei contesti dove prendono forma.

In questo nuovo ruolo che si è auto-attribuito, il progetto ha cercato di costruire reti di dialogo trasversali alle diverse forze politiche, elevando la coscienza dei cittadini e dei loro eletti, alla scala locale e regionale, sulle potenzialità sottostimate del percorso iniziato nel 2014. In tale prospettiva – centrata sull’attenzione alla democrazia partecipativa come sineddoche della ricerca del bene comune dei territori e delle comunità siciliane – il progetto “SI” ha messo in piedi gradualmente una raccolta firme (intitolata “*Scriviamola Insieme*”⁵⁶)

⁵⁴ Tra i casi, Messina, Agrigento, Siracusa, Partinico, ma anche il Patto per la Partecipazione Popolare Area Vasta e l’associazione Acquanuvena di Avola.

⁵⁵ <https://www.anci.it> e <https://www.asael.pa.it/>

⁵⁶ <https://www.spendiamolinsieme.it/2023/12/14/scriviamola-insieme-raccolta-firme-per-una-nuova-legge-sulla-democrazia-partecipata-in-sicilia/>

attraverso cui i firmatari chiedevano alla Regione Siciliana di co-progettare una nuova legge (una sorta di “testo unico” a partire dal quadro disperso e frammentato che ha finora guidato la politica di promozione della democrazia partecipata) per usare al meglio le risorse regionali investite, massimizzandone gli effetti innovativi e gli impatti reali sulla vita delle persone.

A partire dall’ottobre 2022 (con l’entrata nelle XVIII legislatura, il cui governo regionale è presieduto da Renato Schifani, sostenuto da un ampio fronte di forze conservatrici) il quadro regolatore relativo alla promozione dei processi partecipativi locali ha teso ad essere guardato in modo diverso dal passato. Essenzialmente, se ne è discusso in Consiglio e Giunta soprattutto nei termini di un “peso”, in particolare sul lavoro degli uffici regionali e dell’assessorato competente. La conseguenza di un tale sguardo – risultata chiara durante un’audizione del progetto “SI” da parte della Commissione Consiliare competente⁵⁷ - è stata l’approvazione di una modifica normativa contenuta all’art. 22, comma 20, della Legge Regionale 21 novembre 2023, n. 25⁵⁸, che ha retroattivamente sospeso le disposizioni sanzionatorie relative ai trasferimenti per forme di democrazia partecipata per i comuni inadempienti.

Tenuto che il quadro regolamentare siciliano si è sempre sostenuto su trasformazioni annuali (invece che su un testo di legge organico e di durata indefinita), la non applicazione delle sanzioni è stata, per ora, limitata all’esercizio 2023 (incidendo limitatamente su di esso, dato che la notizia è giunta ai comuni a fine anno, quando la maggioranza dei processi era già finalizzata) ma vi sono ancora margini di modifica per il futuro, magari giustificandosi ancora con la stessa ottica riguardante l’auspicio di eliminare le parti della normativa che più determinano impegno degli uffici regionali. È chiaro che – se l’eliminazione delle sanzioni sarà confermata per altre annualità – vi sono seri rischi di danneggiare il meccanismo di incentivazione offerti ai comuni, dato che il 2% delle risorse regionali potrà non essere assoggettato a percorsi di democrazia partecipata, cosa che sarà visualizzata dagli stessi comuni come un sollievo, sia in termini politici che di adempimenti amministrativi a loro carico.

La discussione su tale questione – potenzialmente foriera di una perdita di identità e di forza di una parte importante del quadro regolatore siciliano – è stata al centro della già citata audizione del progetto “*Spendiamoli Insieme*” in Commissione Affari istituzionali dell’Assemblea Regionale avvenuta a metà del 2024. La medesima è stata completata da un documento che PWI ha spedito al Governo e al Parlamento regionale il 9 luglio 2024 che contiene una proposta di emendamento (con relativa relazione di accompagnamento esplicativa) che il gruppo propone in forma di transizione tra la normativa attualmente vigente e la più organica proposta di una nuova legge dedicata alla promozione della

⁵⁷ L’audizione in Commissione Affari Istituzionali è stata richiesta grazie alla mediazione della Deputata Regionale del Movimento 5 Stelle Martina Ardizzone, ed è avvenuta il 25/6/2024. Vedi: <https://98zero.com/1535255-audizione-in-commissione-allars-per-il-progetto-spendiamoli-insieme?srlid=AfmBOorEICU6hxqJS5StPHheDEZWbOWmK-zLsNeOfHIv2GP-ssjniqjU>

⁵⁸ Vedi: <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-04-27&atto.codiceRedazionale=23R00575>

partecipazione da elaborare in forma collettiva attraverso un percorso partecipativo pubblico (come richiesto nella petizione summenzionata, di cui sono state depositate le firme in commissione, e presentate le ragioni).

La proposta – che, in una data simbolica (10 anni dall’approvazione della legge 5/2014) attinge all’ampio patrimonio di informazioni ed esperienze elaborate dal progetto “SI” – ha puntato sulla costruzione di una consapevolezza dell’unicità della sperimentazione siciliana (per numero di persone e di istituzioni coinvolte – quasi 300 comuni nel 2023 e lo stesso nel 2024) e del fatto che circa 1/4 delle risorse resta ancora inutilizzato, potendosi ancora “migliorare i risultati concreti” e sfruttare lo “straordinario potenziale di attivazione civica” stimolabile attraverso “i miglioramenti proposti”⁵⁹. Se il punto di partenza della proposta è il contrasto all’*indebolimento* apportato alla legislazione dall’eliminazione delle sanzioni approvata nel 2023, la struttura dell’emendamento allegato⁶⁰ cerca di identificare passi in avanti che permettano “alle amministrazioni comunali e alla cittadinanza siciliana di attivare processi semplici, efficaci e realmente partecipativi”. Sette sono i punti-chiave della proposta:

- 1) l’introduzione di una quota di trasferimenti regionali “certa sin dal principio” (che è suggerita in 4,5 milioni ogni anno, calcolata come media delle effettive assegnazioni del 2% degli ultimi 10 anni, non comportando aumenti alle risorse destinate alla democrazia partecipata)⁶¹.
- 2) l’obbligo di pubblicazione dei documenti relativi ad ogni fase del processo in una apposita sezione del sito web comunale accessibile dalla pagina principale⁶².
- 3) la previsione di poter facoltativamente riservare una quota, al massimo pari al 20% del budget totale, per investire sulla qualità dei processi partecipativi e sulla loro effettiva inclusività (ad es. per contrattare esperti facilitatori, per organizzare incontri pubblici o per predisporre strumenti informatici per supportare le varie fasi, etc.).
- 4) l’apertura dei processi partecipativi alle persone minorenni, secondo quanto già sperimentato in 148 comuni nel solo anno 2023, fissando il limite minimo d’età a 15 anni in legge, in modo da valorizzare la “palestra di educazione civica” che possono costituire per i più giovani⁶³.
- 5) si ipotizza l’istituzione di una “Settimana della Democrazia Partecipata”, che – nel

⁵⁹ Vedi testo della Relazione di Accompagnamento della lettera alla ARS e al Governatore protocollata da PWI il 9/6/2024.

⁶⁰ Si tratta di una proposta di “SI” al DISEGNO DI LEGGE N. 105-230-331/A “Norme in materia di enti locali” che propone modifiche a quattro commi (più un comma aggiuntivo) dell’articolo 6 della l.r. n. 5/2014 e successive modifiche e integrazioni.

⁶¹ Le ragioni sono che – finora – la certezza sulla quota di trasferimento regionale su cui calcolare il 2% arriva troppo tardi e i Comuni sono costretti a basare il processo su cifre “presuntive” che rendono la comunicazione coi cittadini più tesa. Inoltre, ad oggi la normativa dispone l’obbligo per i Comuni di spendere almeno il 2% dei trasferimenti regionali ordinari a cui, prima del calcolo del 2%, vanno sottratti gli oneri per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato (QCA), i quali in alcuni casi erodono fette vicine “al 100% della somma disponibile per i processi di democrazia partecipata, sottraendo in sostanza il diritto alla partecipazione previsto dalla stessa legge”.

⁶² A giustificazione della proposta, la relazione chiarisce che al 2024, soltanto 51 Comuni su 391 hanno una sezione dedicata alla democrazia partecipata nella home page del proprio sito web.

⁶³ Peralto, la proposta introduce modifiche temporali adeguate ai calendari scolastici.

mezzo di marzo – segni un avvio comune ai percorsi dei vari comuni, con ricadute simboliche e pratiche per permettere l'identificazione dell'inizio dei diversi processi⁶⁴, il loro monitoraggio più agevole da parte della popolazione e della stessa Regione, nonché un effetto moltiplicatore in termini di comunicazione.

- 6) si propone un'articolazione più chiara in fasi ben definite dei percorsi partecipativi, con tempi certi per ognuna (e un minimo previsto di tre assemblee pubbliche), inclusa la realizzazione delle proposte approvate.
- 7) si suggerisce che la conferma dell'eliminazione delle sanzioni sia comunque accompagnata dalla previsione che le somme trasferite per attivare processi partecipativi non possano essere utilizzate dai Comuni per alcuna altra finalità, di modo che non sia indebolita la politica regionale di stimolo alle innovazioni democratiche.

La proposta di emendamento presentata si conclude ribadendo che essa rappresenta solo un passaggio intermedio, nell'auspicio che – come richiesto nella petizione congiuntamente depositata - si giunga “prima o poi (...) alla scrittura di un testo di legge organico sul tema della partecipazione in Sicilia”. La lettera dichiara che la struttura di “SI” si mette a disposizione per supportare “un percorso partecipativo che coinvolga, oltre al legislatore regionale e ANCI Sicilia, anche cittadini, associazioni e Comuni attualmente impegnati per una buona applicazione della legge”, e che “proietterebbe la Regione Siciliana “all'avanguardia del movimento per il Governo Aperto in Italia”⁶⁵.

4. Alcune peculiarità passibili di essere valorizzate e integrate

Come hanno ben sottolineato autori come Giovanni Mazzone⁶⁶ e Iria Cogliani⁶⁷, la Regione Sicilia ha proposto un ambizioso cappello - promuovere la “democrazia partecipata” – per strutturare il suo quadro normativo relativo all'incentivo dato alla sperimentazione di esperienze di dialogo sociale nei suoi territori locali. Tale riferimento è riutilizzato spesso, in modo strumentale e benaugurante, da tutti coloro che credono nella possibilità che esso riesca realmente ad attivare una cultura più partecipativa dentro un contesto che ha alle spalle un numero limitato di sperimentazioni nei decenni anteriori, nonostante sia stata patria, in passato, di esperimenti comunitari partecipativi che hanno avuto rilevanza nazionale nel formare le basi solide di molte pratiche italiane⁶⁸.

⁶⁴ A giustificazione della proposta, la relazione chiarisce che nel 2023 sono state 64 le città puntuali sui 170 Comuni siciliani che disponevano di fondi annuali dai 10.000 euro in su, il che rende difficile monitorare gli altri casi, che possono iniziare i processi in qualunque momento dell'anno.

⁶⁵ Vedi conclusione della Relazione di Accompagnamento della Proposta di Emendamento (2024) già citata.

⁶⁶ G. MAZZONE, *La democrazia partecipata da Porto Alegre a Solarino*, Avola, Ed. Gepas, 2021

⁶⁷ I. COGLIANI, *Democrazia partecipata, questa sconosciuta: tutto quello che si dovrebbe, e potrebbe, fare*. In “Spendiamoli Insieme.it”, 28/02/2023: <https://www.spendiamolinsieme.it/2023/02/28/democrazia-partecipata-questa-sconosciuta-dalle-scadenze-agli-obblighi-dalle-sanzioni-ai-dubbi-tutto-quello-che-si-dovrebbe-e-potrebbe-fare/>

⁶⁸ Vedi il caso delle sperimentazioni di Danilo Dolci a Partinico. G. BARONE, *Danilo Dolci. Una rivoluzione nonviolenta. La vita e l'opera di un uomo di pace*, Altreconomia, 2024; T.R. MORGANTE, *Educare e disobbedire: in dialogo con Danilo Dolci*,

Eppure, la legge di cui tanto si parla “non c’è”. Piuttosto “tocca orientarsi tra disposizioni, sparse come monadi nei singoli articoli delle varie leggi regionali di stabilità ed aggiornate, quasi annualmente, nella permanente sperimentazione di un precario equilibrio”⁶⁹, ma – nonostante questo limite – “capaci di imprimere alla partecipazione democratica dei cittadini nuovi e inesplorati percorsi”. L’entrata a gamba tesa della Regione Sicilia -al contempo *risoluta e timida* – nel novero delle regioni che, in Italia, supportano lo sviluppo di innovazioni democratiche usando gli strumenti e la capacità di convincimento che il ruolo legiferante e l’importanza di una regione (per di più a Statuto Speciale) possono mettere in campo, non è più una novità, ma – di certo – continua ad essere sottostimata dalla letteratura sia giuridica che delle scienze sociali in generale. In tal senso non esistono analisi specifiche sugli impatti della legge, nonostante le analisi promosse dal progetto “*Spendiamoli Insieme*” (che ha, retroattivamente, ricostruito una mappa dettagliata dei percorsi partecipativi attivati a partire dal 2016 con l’apporto del fondo vincolato previsto nella normativa) offrano un archivio di dati preziosi ed unici per proporre una lettura critica ragionata.

Non va dimenticato che l’articolo della legge di stabilità n. 5/2014 – pur approvato da una maggioranza dell’assemblea regionale guidata da una coalizione ibrida di partiti progressisti e di centro (presieduta dallo stesso Rosario Crocetta che, da sindaco di Gela, aveva dedicato impegno a promuovere processi partecipativi e di educazione alla legalità⁷⁰) - proviene dalla proposta di un membro dell’opposizione, e quindi da una posizionalità marginale. In tal senso, la formula scelta per introdurre nella legislazione un ruolo attivo della regione nella promozione di approcci più partecipativi al governo di (perlomeno) una parte della cosa pubblica, era forse l’unica possibile realisticamente al momento in cui se ne è sentito il bisogno.

In tale prospettiva, forse, il quasi “tacito” rinnovo annuale delle previsioni del 2014 (che, formalmente, richiedeva una riconferma, ma quasi in forma rituale) è stato il modo più sagace per garantire al quadro normativo di non retrocedere nel corso del tempo, in particolare davanti al cambio di maggioranza politica del 2017 e del 2022. Lo stesso si può dire della scelta di vincolare (ai fini della promozione della “democrazia partecipata”) una parte di fondi di cui era comunque già previsto il trasferimento agli enti locali, invece di richiedere all’assemblea di prevedere un *fondo extra ad hoc* – comune accaduto in numerose delle altre regioni italiane che si sono date una legge organica di promozione della partecipazione. In termini simili, si può valutare la scelta di non impegnare la Regione su percorsi partecipativi sulle sue aree di competenza autonoma, preferendo darle un ruolo-guida, di induttore e moltiplicatore, di percorsi partecipativi di scala locale, messi in atto dagli enti locali sulle loro competenze ed aree di politica.

Messina, Mesogea, 2024; C. BENELLI, *Danilo Dolci tra maieutica ed emancipazione. Memoria a più voci*, Pisa, ETS, 2015; AA.VV., *Danilo Dolci. Attualità profetica*, Messina, Mesogea, 2009.

⁶⁹ Ibidem, in I. COGLIANI, *Democrazia partecipata, questa sconosciuta: tutto quello che si dovrebbe, e potrebbe, fare*, cit., 1

⁷⁰ Vedi G. ALLEGRETTI, M.E. FRASCAROLI (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di politiche partecipative in Italia*. Firenze, Alinea, 2006

Si può ipotizzare che questo “approccio soave” sia stato la modalità adeguata di rapportarsi con un ambiente politico poco propenso a investire (in termini concreti, ma anche meramente discorsivo/retorici) su temi come l’incentivo alla partecipazione civica, tanto più in assenza di un tessuto visibile di sperimentazioni locali già mature, come esistevano in altre regioni al momento in cui è avvenuta la formalizzazione di un impegno regionale a far parte del consolidamento di tale patrimonio?

La risposta non è facile, ma esistono indizi che possono far propendere verso una risposta positiva. In ogni caso, va valorizzata la scelta di un modello normativo “centripeto”, dato che – specialmente in un contesto con un tessuto poco denso di esperimenti partecipativi consolidati – esso ha permesso una maggior chiarezza di significato delle indicazioni date dal quadro normativo, ed una naturale convergenza delle pratiche via via attivate in una direzione visibile e facile da comunicato. Se la circolare del 2017 e la modifica normativa del 2018 (quest’ultima sorprendentemente approvata in un panorama politico con maggioranze molto diverse da quella precedente) hanno favorito il riferimento all’idealtipo del “bilancio partecipativo” come un formato particolarmente meritevole di essere preso a modello, i successivi provvedimenti hanno aperto nuovi spazi maggiormente fluidi e diversificati in termini di metodologie, nella coscienza di poter contare già su un consolidato di esperienze che possono fare da specchio e modello alle nuove pratiche. Essendo il panorama iniziale delle pratiche partecipative sul territorio siciliano poco consolidato, dare indicazioni chiare che portassero cambiamenti solidi e visibili era un compito centrale del nuovo quadro normativo, che il modello “centripeto” che è andato gradualmente affermandosi (specie con la modifica alla Legge di stabilità del 2018) poteva contribuire a realizzare in modo più agevole.

In qualche modo, anche la recente proposta di emendamento per il 2025 avanzata da “*Spendiamoli Insieme*” non esula da questa direzione. Infatti, pur ipotizzando la formalizzazione dell’esigenza di strutturare percorsi a tappe chiari per le pratiche locali (e capaci di garantire soglie minime di requisiti di qualità per la messa in atto dei percorsi), tale ipotesi non forza la mano su una singola modalità di implementazione, ma lascia margini di manovra aperti per l’utilizzo di metodologie consolidate e dispositivi diversi.

Per molti attori è stato chiaro che, finora, richieste radicali di modifica costruttiva della legge non avrebbero pagato, anzi, avrebbero potuto innescare una sorta di reazione “di rigetto” dell’intero quadro normativo. In tal senso, né i promotori di “SI” né altri attori hanno mai osato presentare richieste di prevedere un ruolo ancora più attivo della Regione nella promozione della democrazia partecipata, consci che nel 2023 il rischio di “depotenziamento” della politica regionale ha preso le mosse dal timore di un eccessivo peso del percorso sull’attività delle strutture tecniche di appoggio all’Assessorato Regionale alle Autonomie Locali e alla Funzione Pubblica.

Guardando alle caratteristiche di questo percorso decennale, ci si può chiedere (come fa I. COGLIANI in op. cit) se “la mancanza di una legge organica e la presenza invece di questo frastagliato quadro normativo” è realmente “il problema dei problemi”, o vi sono nodi più urgenti di affrontare, secondo una transizione graduale ma sostantiva come quella

apportata nell'audizione all'ARS del giugno 2024. La stessa autrice si dà delle risposte nella sua analisi, identificando una serie di “fattori” su cui le future trasformazioni normative dovrebbero interrogarsi, indipendentemente dalla forma che il quadro normativo prenderà (di testo unico o di un'evoluzione graduale dell'attuale quadro multipolare).

(1) Tra i fattori principali che Cogliani identifica vi è il “fattore tempo”, ossia la capacità di prevedere una riorganizzazione realistica delle fasi dei processi, e delle tappe con cui i comuni forniscono alla Regione le informazioni indispensabili a facilitarle il ruolo di distribuire i fondi e vegliare sul loro corretto uso. I dati raccolti da “*Spendiamoli insieme*” evidenziano che, nel 2022, due terzi (122) dei 172 comuni che si possono considerare beneficiari del quadro normativo regionale sulla promozione della democrazia partecipata⁷¹ non hanno rispettato la scadenza di inizio del processo partecipativo entro il 30 giugno. Nel 2023 i comuni inadempienti rispetto a tale scadenza sono stati 106⁷². Questo ha provocato ritardi sulle altre scadenze, come quella del 31 gennaio dell'anno successivo entro cui i comuni devono riempire la scheda di rilevazione inviata dalla Regione per rendicontare il processo realizzato e la spesa effettuata (tale data rappresenta l'ultima ipotesi per destinare e impegnare tutti i fondi). Non stupisce, quindi, che la Regione non solo non sia riuscita finora a redistribuire entro il 28 febbraio i fondi non spesi dai Comuni inadempienti a quelli che – invece - hanno speso pienamente i propri fondi, ma che la pubblicazione della lista dei Comuni virtuosi relativa al 2019 sia avvenuta solo a fine 2022, e – con ritardi simili – negli anni successivi. In fondo, la cosiddetta abolizione della sanzione ai comuni inadempienti a fine 2023, sembra quasi da leggersi come un atto di disperazione per sanare con un colpo di spugna i ritardi accumulati nel portare avanti la tabella di marcia programmata in normativa. Ma – se replicata a fine 2024 per l'anno appena concluso – potrebbe diventare quasi un invito ai comuni a non preoccuparsi più dell'intero impalcato normativo sul tema. Come osserva Cogliani, a queste scadenze protocollari-burocratiche se ne aggiungono altre “dettate dal buon senso”, che hanno a che vedere con la relazione comuni-cittadini, che va costruita per dare ai processi un ritmo non troppo accelerato, frettoloso e contratto in periodi brevi, che rischierebbe di trasformarli in spazi di dialogo fasullo, e farli percepire come poco flessibili ad essere permeati dalle reali istanze portate dalla popolazione. Quest'insieme di riflessioni – che portano a domandarsi se non è meglio stabilire una tabella di marcia univoca, eventualmente definita dalla Regione una volta per tutte e per tutti i comuni – ha trovato risposta nella proposta di emendamento presentato da “SI”.

(2) L'attenzione al “fattore informazione” suggerisce quanto sottolineato dai dati raccolti da “*Spendiamoli Insieme*”: seppur l'apparato normativo impone la pubblicazione dei vari documenti sul sito istituzionale dei comuni, questo pur facile adempimento non è rispettato, o lo è nella forma e non nella sostanza – se è vero che molte informazioni risultano formalmente presenti ma disperse in pagine e sezioni marginali dei siti web, o risultano quasi irrintracciabili nei sovraccarichi albi pretori online. Il rischio del disordine su questo

⁷¹ Ovvero quelli che ricevono somme il cui 2% risulta maggiore di 10.000 euro.

⁷² Vedi: *Relazione di Accompagnamento alla proposta di Emendamento di “SI”*, 9 luglio 2024, cit.

aspetto, è di depotenziare il contenuto partecipativo del processo, non difendere il “giudizio informato” (ossia quel “bene pubblico democratico” che permette agli abitanti di discutere di temi su cui hanno ricevuto preventivamente sufficienti informazioni) e di oberare i potenziali partecipanti di un peso eccessivo nel ricercare le informazioni di cui hanno bisogno nella jungla informativa. Al 2023 (secondo i dati di “SI”) solo 14% degli enti locali aveva una sezione del sito web dedicata alla Democrazia Partecipata, e – per questo – l’emendamento proposto indica che la Regione dovrebbe dare regole e requisiti più cogenti su questo punto. Ovviamente, il tema è molto più complesso, dato che la questione della comprensibilità dei linguaggi usati nell’informare i cittadini sarebbe essa stessa una questione centrale, ma rappresenta una dimensione su cui sarebbe difficile dare un ruolo alla Regione, a meno che non fosse di tipo formativo e esemplificativo per gli enti (sperimentando su sé stessa modalità comunicative utili da emulare)

(3) Per ciò che attiene alla co-progettazione delle proposte di politiche e progetti da discutere a livello locale, alcuni comuni siciliani, nell’ultimo triennio (talora anche con l’appoggio attivo di “SI”) hanno sviluppato esperienze-pilota, che hanno coinvolto gli uffici comunali nell’appoggiare i cittadini nella stesura e valutazione di fattibilità delle loro idee. Di certo, molti enti locali hanno difficoltà a procedere in solitudine in una direzione così impegnativa, quando già hanno difficoltà a svolgere l’attività ordinaria con qualità e tempi certi. In che misura la Regione potrebbe aiutare a strutturare e consolidare una “comunità di pratiche” (ossia una rete di scambio tra esperienze), ed un’interazione di questa con attori in grado di formare i funzionari e collaboratori pubblici per supportare tali forme di coprogettazione? È un compito in cui la Regione Sicilia (come varie altre regioni impegnate sul fronte di promozione della democrazia partecipativa) potrebbe avere un ruolo? O va lasciato ad altri enti (quali?) e ad iniziative sussidiarie che provengono dalla società civile – ancorché senza garanzie che possa prendere forma realmente?

(4) La “certezza delle risorse” in gioco è un altro fattore su cui l’emendamento di legge proposto da “SI” fa leva. Infatti, le lentezze dei tempi di raccolta dei dati scambiati tra comuni e Regione, rendono oggi indispensabile costruire i processi partecipativi su disponibilità presunte di fondi (spesso molto lontane dalla realtà). Ciò genera molti problemi all’autorevolezza e alla legittimità percepita delle stesse innovazioni democratiche, dato che i comuni si imbarcano sovente in promesse che poi non riescono a mantenere, o giocano a ridurre le aspettative per paura di correre rischi di ridimensionamento a posteriori degli impegni che si sono dati pubblicamente. In tale ottica, si comprende perché l’emendamento proposto da “SI” abbia proposto di stabilire una cifra certa di risorse da usare per promuovere la democrazia partecipativa, a partire da una media delle somme molto simili distribuite dal 2017 in poi⁷³.

(5) Il “fattore monitoraggio” costituisce un ultimo aspetto su cui ogni evoluzione futura della normativa dovrà interrogarsi. Ad oggi, è stata una dimensione sottostimata dal legislatore, che ha prodotto obblighi di controlli quantitativi (con tempistiche e procedure

⁷³ I dati ufficiali, citati da Cogliani (2023) mostrano che i fondi a disposizione nel 2017 (in euro) erano 4,736 milioni; nel 2018, 4,173; nel 2019, 4,193 milioni e nel 2020, 4,642 milioni.

inadeguate ad una gestione efficiente) e un'assenza di ruoli e capacità per realizzare un controllo di qualità che possa favorire la crescita incrementale dei percorsi attivati e dei loro impatti concreti. Il progressivo aumento del peso delle procedure su tutti gli enti (i comuni come l'Assessorato alle Autonomie Locali e alla Funzione Pubblica) non è stato compensato da una capacità di avere informazioni utili, con maggior tempismo ed uniformità, né elaborate in modo tale da costituire anche una massa critica di dati di pubblico dominio che valorizzino lo sforzo di tutti i soggetti coinvolti. Come scritto da Cogliani (ibidem), “il problema di fondo è che la Regione Siciliana non raccoglie elementi sufficienti per valutare i processi di democrazia partecipata” e la “scheda di rilevazione dati” trasmessa annualmente ai Comuni non rileva altro che l'esistenza dei processi, ma non basta a visualizzare la loro qualità organizzativa e deliberativa né l'effettivo grado di partecipazione attivato nei territori⁷⁴. In ogni caso, i documenti raccolti dall'Assessorato regionale preposto non si interrogano sull'effettivo impatto delle procedure partecipative adottate sulla trasformazione delle politiche, né su come le azioni sono messe a sistema e in dialogo con altre eventuali procedure di dialogo sociale messe in opera sul territorio (con energie proprie del comune o di altri attori). Infine, le attuali rilevazioni neppure riescono a vigilare su aspetti centrali che pur rilevano, come l'esistenza di un Regolamento (previsto per legge) che guidi il percorso partecipativo⁷⁵. Digitalizzare il processo di raccolta di tali dati, è ormai indispensabile, e potrebbe aiutare nella sistematizzazione dei dati raccolti, ma risulterebbe in una cura palliativa. Infatti, su questo punto è necessario interrogarsi su quanto raccogliere dati e monitorare processi muti il ruolo degli organismi preposti in Regione a dare supporto al quadro normativo sulla democrazia partecipata, e se questa responsabilità – a somiglianza di quanto avviene in Toscana, Puglia, Emilia Romagna ed altri casi – non dovrebbe anche coniugarsi alla volontà di costruire spazi (osservatori o piattaforme) che valorizzino tutto l'investimento fatto dalla Regione (e dai comuni singolarmente), permettendo alle pratiche di entrare in una relazione di mutuo apprendimento e creando basi utili all'evoluzione progressiva della legge e alla costruzione di programmi di formazione collegati a potenziare la qualità dei processi a partire dalle lezioni apprese sul campo.

I pochi studi comparativi esistenti che si sono interessati anche del caso siciliano, mostrano dati confortanti su come l'isola sia riuscita a colmare celermente il suo iniziale “deficit” di pratiche partecipative nel tempo, e consolidare un patrimonio di esperienze di

⁷⁴ Il documento si limita a chiedere gli estremi della delibera di approvazione del Regolamento sulla partecipazione, la forma di democrazia partecipata adottata, l'intervento individuato e gli estremi dei mandati di pagamento con i rispettivi importi.

⁷⁵ I dati esposti da Cotroneo (2023) indicano che più della metà dei Comuni siciliani non ha un Regolamento che rispetti la legge regionale sulla democrazia partecipata. Si tratterebbe di Comuni non in regola per due diverse tipologie di violazioni: o perché non hanno mai approvato il documento (63 Comuni) o perché non lo hanno mai aggiornato alle modifiche introdotte nel 2018 (142 casi). Molti comunicano sul sito web gli estremi delle delibere di approvazione ma non il testo del provvedimento, così violando l'obbligo di pubblicità del processo di partecipazione specificato dalla legislazione regionale. Vedi: A. COTRONEO, *Regolamenti per la partecipazione, oltre metà dei Comuni siciliani non è in regola*. In *Spendiamoli Insieme.it*, 03/04/2023: <https://www.spendiamolinsieme.it/2023/04/03/regolamenti-per-la-partecipazione-piu-della-meta-dei-comuni-siciliani-non-e-in-regola/>

bilancio partecipativo⁷⁶, che rappresenta oggi oltre il 50% del totale delle esperienze attuali a livello nazionale⁷⁷, ed è – per di più - dotato di maggiore continuità nel tempo rispetto al panorama medio italiano. Anzi, il caso siciliano è risultato essere una cartina di tornasole importante per comprovare che “ci sono sei volte più possibilità di vedere un [bilancio partecipativo] adottato nei comuni situati in regioni con una legge partecipativa rispetto a quelle senza legge”⁷⁸.

La nascita e la crescita del progetto “*Spendiamoli Insieme*” – a partire dal 2021 – ha iniziato a integrare in forma sussidiaria le assenze di monitoraggio degli effetti della legge, in un’ottica che inizia dal “controllo degli impegni presi” e gradualmente si espande al tentativo di dedurre dalla mappatura realizzata suggerimenti per il miglioramento dei singoli percorsi partecipativi e del quadro normativo che intende stimolarli e supportarli. In qualche modo, aver cominciato a dare i “numeri” dei processi attivati in Sicilia offre un forte stimolo alla consapevolezza dello sforzo fatto e all’esistenza di un percorso di trasformazione culturale che va innestandosi sul meccanismo di incentivazione messi in piedi a scala regionale.

Il lavoro sussidiario di “SI”, pertanto, innesca un cambio di prospettiva, perché offre prove (o almeno indizi) di una massa critica di pratiche che possono offrire una legittimazione quantitativa indispensabile per mantenere vivo l’impegno degli organismi regionali che nel processo hanno continuato ad investire nell’ultimo decennio, al di là dei cambiamenti politici e anche delle pressioni che alcune amministrazioni locali ed assessorati regionali possono aver attivato nel tentativo di “decaffeinare” la legge e renderne più blanda la coerenza.

Tuttavia, l’intervento di natura “esterna” di “*Spendiamoli Insieme*” non è sufficiente a far sì che l’impegno profuso dalla Regione acquisisca caratteristiche di auto-riflessività critica e sia massimizzato nei risultati ed ottimizzato in rapporto alle risorse investite. È richiesta un’autoriflessione della struttura regionale, che – resa cosciente del fatto di aver (seppur in parte inconsapevolmente) portato la Sicilia all’avanguardia della promozione di percorsi di innovazione democratica a partire dalla scala regionale – dovrà interrogarsi su cosa si può fare per il futuro per strutturare in forma più sistemica ed organica l’intera politica messa in opera a partire dal 2014 e il quadro regolamentare che lo supporta.

In tale prospettiva, si può pensare a come valutare e rafforzare il circolo virtuoso creatosi attraverso l’interazione di forme di *istituzionalizzazione de facto* (l’autorevolezza gradualmente acquisita dai percorsi locali e dal loro consolidarsi, perfezionarsi nel tempo, e diffondersi) e forme di *istituzionalizzazione de jure*, che hanno favorito il rafforzarsi di alcune garanzie procedurali e di qualità offerte dai processi attraverso un lavoro incrementale e modulare di consolidamento e maturazione dello stesso quadro normativo regionale.

⁷⁶ Per esempio, nel 2021 la Sicilia raggiungeva una percentuale del 22.7% dei comuni dotati di un bilancio partecipativo, quando la media italiana era del 3%, e regioni come l’Emilia Romagna e la Toscana non superavano la soglia del 2,9% e del 2,1% rispettivamente (vedi tabella 1 in G. ALLEGRETTI, M. BASSOLI, G. COLAVOLPE, *On the Verge of Institutionalization? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions*, 2021, cit, 36.

⁷⁷ Vedi: G. ALLEGRETTI, M. BASSOLI, G. COLAVOLPE, *On the Verge of Institutionalization? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions*, 2021, cit, 37.

⁷⁸ *Ibidem*, pag. 37

Passato un decennio, ormai, dall'avvio di questa sperimentazione che è andata acquisendo coraggio e sostantività in forma graduale (e su base annuale), ci si deve chiedere se i tempi sono maturi per compiere un salto di qualità nel reimpostare l'impalcato regolamentare formale che regge una parte sostantiva dello sforzo partecipativo oggi in atto nel territorio siciliano. Ed è importante anche chiedersi – seguendo l'esempio della maggioranza delle altre regioni italiane che hanno speso e (in molti casi) continuano a spendere energie e impegno sullo stesso tema – se questo cammino può proseguire produttivamente in solitudine (come è accaduto finora, più o meno), o se non sarebbe più proficuo impennare le prossime tappe su un dialogo fitto di scambi reciproci non solo con altri enti intermedi che (in Italia e altrove nel mondo) vanno sperimentando un ruolo di attori e moltiplicatori delle sperimentazioni locali, ma anche con altre entità (statali o sovranazionali, come è il caso della Commissione Europea, specialmente a partire dal 2021) che vanno cercando di costruire alleanze multiscalari per rafforzare le innovazioni democratiche in un crescente numero di territori e comunità.

5. Quale direzione per il prossimo futuro? Una conclusione aperta

Sempre più frequentemente, professionisti, politici di ambito locale ed accademici richiedono un rafforzamento dei quadri regolamentari che inquadrano e supportano le pratiche partecipative e deliberative che dovrebbero contribuire a dare solidità e coerenza a forme di coinvolgimento diretto della cittadinanza nella costruzione di politiche, progetti e servizi pubblici. Seppure gli studi per valutare l'impatto concreto di leggi e regolamenti sull'effettività sostanziale di tali pratiche sono limitati, è chiaro che la formalizzazione dell'esistenza (e anche della coerenza) di percorsi di partecipazione pubblica non è condizione "sufficiente" per la loro incidenza. Peraltro, l'esistenza di molte esperienze sostantive – sovente istituzionalizzate *de facto* in virtù della loro durata e capacità di incidenza, ma senza specifici appigli normativi e regolamentari (in aggiunta a quelli previsti negli inquadramenti costituzionali) – mostra che tale formalizzazione non è neppure indispensabile per permettere a tali pratiche di prosperare, diffondersi e incidere fattivamente nei loro territori di pertinenza.

Nondimeno, la formalizzazione *de jure* in diversi livelli di quadri regolamentari, resta auspicabile e desiderata, specie nella misura in cui offre garanzie di maggior continuità alle esperienze partecipative e deliberative davanti all'instabilità delle rappresentanze politiche. Essa, inoltre, contribuisce a convergere nell'affermare la partecipazione non solo come diritto civico-politico, ma anche (come ben espresso in molte carte costituzionali latino-americane) come garanzia di effettività nell'esigibilità di altri diritti, con particolare riferimento a quelli a cui danno forma molte delle politiche pubbliche e di gestione territoriale realizzate a differenti scale amministrative.

Negli ultimi anni, in diversi paesi, si sono consolidati quadri normativi di istituzioni "meso" (regionali e provinciali, ad esempio) centrati sull'obiettivo specifico di contribuire

a rafforzare e moltiplicare il numero e la qualità delle esperienze partecipative e deliberative legate agli ambiti di vita quotidiana della cittadinanza. L'Italia – con la sua tradizione di *federalismo incompiuto* ma capace di sviluppare una forte attenzione alla molteplicità dei centri di decisione e delle fonti differenziate della loro legittimità⁷⁹ – è, senza dubbio, uno dei paesi dove il numero dei quadri normativi intesi a riconoscere e sostenere esperienze partecipative a partire dalla scala regionale ha preso piede in maniera più decisa, dando origine a modelli differenziati di sostegno, sia per quanto riguarda l'imperativo alle stesse regioni di farsi latrici di approcci maggiormente partecipativi, sia per ciò che concerne lo stimolo agli enti sottordinati (e in alcuni casi anche alle comunità civiche e a quelle educative) a promuovere il coinvolgimento civico come cifra caratterizzante del loro stile amministrativo e di governo, nonché delle sue routine procedimentali. In tale quadro, possono essere identificate esperienze appartenenti a famiglie differenziate. In particolare quelle che abbiamo definito come regolamentazioni di natura “centrifuga” (che promuovono le innovazioni democratiche ponendo enfasi sulla loro diversità e novità rispetto al panorama esistente) e “centripeta” (che fanno convergere gli incentivi su specifici dispositivi partecipativi e/o deliberativi).

Nel presente articolo, a partire da un punto di vista professionale non specificamente giuridico, ma piuttosto legato al trasformarsi delle politiche pubbliche di supporto alla partecipazione pubblica, abbiamo cercato di esaminare un caso peculiare di previsione normativa di scala regionale della famiglia che abbiamo definito “centripeta”, che tende a mettere a fuoco una tipologia di Innovazione Democratica e ad incentivarne l'uso. Le ragioni che hanno suggerito di mettere a fuoco il caso della Regione Sicilia sono molteplici, e risiedono in alcune caratteristiche peculiari positive dello stesso.

La sua prima peculiarità positiva è quella di essere comunemente ricordata come “la legge siciliana sulla partecipazione” pur senza esserlo, dato che non è stata strutturata come una normativa organica, ma come un articolo di una legge di stabilità, che (in assonanza a quanto accaduto nella Regione Lazio nel 2006) ha previsto misure e risorse “stabili” superiori ad altre regioni per incoraggiare percorsi di dialogo sociale modellati sulla famiglia di pratiche denominata “bilancio partecipativo”⁸⁰. La spiegazione di un tale discrasia tra percezione e realtà sta, probabilmente, nella sua fattiva incidenza sul moltiplicarsi di pratiche partecipative in un territorio in passato poco propenso a simili sperimentazioni, o almeno con poca visibilità nazionale e internazionale in tale campo.

La seconda ragione sta nel fatto di essere stata concepita a partire dal contributo attivo e determinante di una forza di opposizione alla maggioranza che governava l'isola al momento della redazione, che ha mobilitato sia i voti per la sua approvazione (nel 2014), sia quelli per le sue successive modificazioni e integrazioni – facendo in modo che aumentassero la qualità e la coerenza dei suoi effetti. A questo si lega una terza peculiarità (che parzialmente spiega gli impatti positivi insperati di tale previsione normativa): quella di

⁷⁹ M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, cit., 78

⁸⁰ UNDESA, *CEPA Strategy on Participatory budgeting*, cit., 24

aver cercato di imporsi all'attenzione dei legislatori per la ricerca di risultati a partire da costi molto ridotti per il Governo Regionale. In tal senso, si è scelto di vincolare l'uso di trasferimenti regionali già in essere, legandone una percentuale ad un uso e ad un approccio decisionale specificamente più partecipativo di quanto abitualmente fatto negli enti locali interessati dalla misura regionale. Il meccanismo utilizzato è stato sagace: offrendo a tutti i comuni (seppur entro una certa fascia dimensionale) l'opportunità di sperimentare approcci che permettessero loro di avvalersi di quei fondi vincolati (ritirando gli stessi alle amministrazioni che non ne facessero uso secondo le indicazioni di legge), la normativa siciliana ha probabilmente aumentato il numero degli sperimentatori rispetto a quanto accade in altre regioni, dove l'utilizzo dei fondi regionali per la promozione di percorsi partecipativi è regolato da bandi annuali, e pertanto sulla base di progetti presentati "su richiesta dei comuni interessati" e quindi già sensibili al tema e agli approcci partecipativi. In particolare, la normativa siciliana ha salvaguardato i suoi finanziamenti per l'attivazione di servizi e la realizzazione delle opere pubbliche necessarie a dare risultati concreti ai percorsi partecipativi che ne hanno individuato la necessità, mentre altre regioni (con l'eccezione del Lazio, che ha mantenuto entrambi i canali aperti) hanno privilegiato l'investimento nella strutturazione dei processi, lasciando agli enti locali la responsabilità di coprire i costi di implementazione di quanto concepito insieme agli abitanti. Una quarta peculiarità positiva del caso siciliano riguarda gli stimoli offerti (inconsciamente) alla generazione di un ecosistema civico di supporto alla normativa, che ha ritenuto di dover agire in forma sussidiaria all'impegno della regione, a motivo della "debolezza politica" del quadro normativo di appoggio alle sperimentazioni normative, specialmente a seguito dei mutamenti degli equilibri tra forze di governo e opposizione legati alle elezioni regionali del 2017 e del 2022.

In qualche modo, le peculiarità fin qui elencate si rapportano strettamente ai limiti e alle debolezze del quadro e della "cultura partecipativa" pregressa in cui la normativa al centro di questo articolo ha preso forma. Le stesse vicende recenti – che indicano una direzione di paventato "smontaggio istituzionale" di alcune parti della normativa e dei suoi benefici concreti e potenziali (seppur con il contrappunto di una resistenza dei tessuti locali, amministrativi e civici, impegnati sul terreno) – aiutano a identificare alcuni limiti del quadro normativo siciliano a supporto della partecipazione, e delle sue relazioni con il contesto dove ha preso forma. Essi costituiscono "l'altra faccia della medaglia" di alcune delle sue peculiarità positive. Infatti, la "debolezza politica" e la ricerca di una capacità della normativa di affermarsi a costi prossimi allo zero (almeno per le casse della Regione Sicilia) ha impedito l'affermarsi di tre aspetti positivi che, invece, caratterizzano le normative di regioni come Puglia, Toscana, Lazio ed Emilia Romagna nel periodo in cui i loro quadri normativi per la promozione delle Innovazioni Democratiche sono stati strutturati. Il primo (1) è l'investimento nelle metodologie partecipative, in grado di farle evolvere e consolidarne i caratteri inclusivi e la qualità deliberativa. Il secondo (2) la creazione di uno spazio regionale di osservazione e gestione delle pratiche incentivate dalla normativa, che potesse raccogliere e diffonderne le caratteristiche e l'inventività (per esempio attraverso

un osservatorio e una piattaforma web dedicata), nonché misurarne la capacità attrattiva e gli impatti concreti, e proporre miglioramenti dello stesso impegno regionale, sulla base di una cognizione di causa di quanto prodotto dallo stesso negli anni precedenti. La terza (3) assenza ha riguardato l'impegno della Regione a sperimentare approcci partecipativi sulle proprie competenze specifiche, invece di limitarsi ad incentivare l'adozione di tali approcci alla sola scala degli enti sovraordinati. In nessuno di questi tre campi, la regione Sicilia ha voluto investire risorse e la normativa non reca traccia di riflessioni e previsioni che riguardino tali campi di azione.

Nonostante questi limiti, l'esistenza di un minimo "dovere valutativo" dell'Assessorato Regionale preposto alla vigilanza sul rispetto delle clausole centrali della normativa, è stato percepito come un peso e un onere per le strutture regionali – o almeno identificato come tale per giustificare strumentalmente le misure che la XVIII legislatura ha concepito e messo in atto (seppur ancora su base di sperimentazione annuale) per retrocedere su alcuni punti della normativa. Soprattutto, la cancellazione delle sanzioni di restituzione dei finanziamenti da parte dei comuni che non applicano le procedure partecipative ai fondi regionali vincolati a tale scopo⁸¹).

Si potrebbe affermare che una legislazione come quella siciliana sulla promozione dei percorsi di dialogo sociale con i cittadini in ambito locale ha il suo principale *vulnus* nel non concepire tali approcci come degni di una scala multilivello (che coinvolga maggiormente la stessa Regione secondo un principio di *esemplarità*⁸²), e nel minimizzare l'investimento che avrebbe potuto rafforzare sia la qualità e l'incidenza degli esperimenti locali che lo stesso impatto della legge sul territorio regionale e sulla concezione di misure analogamente strutturate in altri luoghi (sia in territorio nazionale che in ambito internazionale).

La nascita e il rafforzamento progressivo del progetto "*Spendiamoli Insieme*", che - in forma sussidiaria - ha creato un ecosistema di azioni di monitoraggio civico e di scambi amministrativi tra vari comuni e comunità impegnate sul fronte del rafforzamento degli effetti della normativa generale, non ha potuto integrare del tutto i limiti dell'impegno regionale precedentemente citati. La sua azione ha cercato, da un lato, di interrogarsi sugli effetti concreti della legge e su come le sue indicazioni sono tenute in conto a livello locale; dall'altro, ha tentato di costruire una memoria collettiva di questi anni e raccogliere una comunità di pratiche in grado di riflettere su possibili evoluzioni della normativa e dei suoi "effetti di luogo". Non ha potuto, però, ovviare alla mancanza di una visione di ampio respiro da parte della Regione Sicilia, e di un suo maggiore impegno proattivo per lo sviluppo incrementale degli impatti della flebile normativa sul tema partecipativo. Ciò è dovuto sia alle risorse disponibili che al carattere dei soggetti sociali coinvolti nell'iniziativa "*Spendiamoli Insieme*", che da soli non posso incidere sulla struttura di governo e di gestione delle politiche di scala regionale né – tantomeno – sostituirsi ai legislatori nel rafforzamento del quadro normativo che dà coerenza e forza alle intenzioni che lo sforzo normativo avviato nel 2014 si era proposto.

⁸¹ vedi Art. 22, comma 20, della Legge Regionale 21 novembre 2023, n. 25.

⁸² J. GOMÁ LANZON, *Ejemplaridad pública*, Barcellona, Taurus, 2009.

In coerenza con tali riflessioni, che cosa si potrebbe immaginare per il futuro perché il quadro regolamentare siciliano di incentivo alle politiche locali partecipative non si spenga come avvenuto per altri (come quello laziale) che lo hanno preceduto (e che pure erano supportati da maggiore volontà politica ed impegno partecipativo alla scala delle competenze regionali)?

È proprio dal progetto “Spendiamoli Insieme” – che oggi ansima nel trovare risorse per darsi una continuità – che nascono le prime risposte. L’iniziativa civica ha realizzato il 30 gennaio 2025 un evento – ospitato nella sede dell’Assemblea Regionale - con l’ambizioso titolo di *"Scriviamola insieme. Per una legge siciliana sulla partecipazione"*.

La scommessa dei promotori – appoggiati da alcuni consiglieri regionali (principalmente di opposizione ma impegnati nel tessere una rete di volontà più ampia e trasversale alle forze politiche) – è stata quella di mettere in campo un nuovo fattore coagulante: l’impegno crescente di diverse istituzioni dell’Unione Europea (e in particolare della Commissione) per la promozione di approcci partecipativi alla costruzione di politiche e progetti pubblici, che ha avuto un suo momento importante nella sperimentazione della Conferenza sul Futuro dell’Europa (2021-2022)⁸³ e poi nella Raccomandazione n. 2023/2836⁸⁴. Questo impegno si caratterizza per la ricerca di alleanze sui territori nazionali, regionali e locali al fine di rafforzare le pratiche partecipative e deliberative e costruire adeguati quadri regolamentari di riferimento. Per questo, la presenza di rappresentanti del Centro di Competenza sulla Democrazia Partecipativa e Deliberativa della Commissione Europea creato nel 2019⁸⁵ e della sua Comunità di Pratiche⁸⁶, è stata concepita come un forte stimolo a creare, dentro gli organismi politici regionali siciliani, una coscienza – fino a quel momento inesistente o molto flebile – sugli aspetti innovativi, migliorabili e anche replicabili altrove, della sperimentazione compiuta a partire dal 2014.

L’evento è stato concepito anche come l’occasione per avviare una maggiore collaborazione con altre regioni italiane e rafforzare un’asse “meridiano” (con la Regione Puglia e la Regione Sardegna, per esempio) per il futuro sviluppo di scambi e forme diverse di cooperazione sul tema della promozione di percorsi innovativi di dialogo sociale⁸⁷. L’aspetto più interessante – comunque – ha riguardato l’introduzione di una prospettiva di “co-creazione” di futuri quadri regolamentari con le organizzazioni sociali, i comuni e le loro associazioni di rappresentanza o di servizio al loro sviluppo (come ANCI o ASAEL⁸⁸). Questa formula era già stata messa al lavoro in un *Policy Lab* tenutosi nel novembre del 2021

⁸³ Cfr. A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its Democratic Raison-d’Être*, in *European Law Journal*, 16 Dic. 2021: <https://ssrn.com/abstract=3925065> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3925065>; G. SGUEO, *The Conference on the future of Europe’s three problems*, in *Public Law Quarterly Review*, n. 1, 2022 January / March; e F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*. In *Eur Law J.* 26 (5-6), 2022, 401 ss., doi:10.1111/eulj.12401414; ID., *Legal and constitutional reflections on the Conference on the Future of Europe*, in Zenodo, 2024: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14535715>;

⁸⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302836

⁸⁵ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/participatory-democracy_en

⁸⁶ <https://cop-demos.jrc.ec.europa.eu/>

⁸⁷ Intervista a G. ALLEGRETTI in L. SANTANGELO “La Sicilia è un esempio ma non lo sa”, in *La Sicilia*, 30/01/2025, 4

⁸⁸ <https://www.anci.it> e <https://www.asael.pa.it/>

a Santa Maria di Licodia⁸⁹ e poi in una raccolta firme su “Change.org”⁹⁰ in connessione con una modalità simile all’interpellanza popolare dal basso. Con il nuovo percorso che il seminario del gennaio 2025 ha inteso attivare, la co-creazione di una base normativa che sia più ampia e sistemica dei precedenti aperti dalla Legge Finanziaria Regionale n. 5 del 2014 assume ora una nuova energia. Tale respiro la può rendere più forte nella misura in cui allinea il percorso sia ad aspirazioni e raccomandazioni comunitarie, sia - anche - ad una modalità di co-scrittura partecipativa che raccoglie un numero crescente di esempi di successo in diversi paesi, non limitati alla scala regolamentare locale e/o regionale, ma estesi persino a trasformazioni costituzionali⁹¹.

In tale prospettiva, è interessante che l’evento di avvio di questo ambizioso percorso (che si ispira a quello che ha sostanziato la prima Legge Toscana sulla Partecipazione, n. 69/2007⁹² e la revisione di quella Emiliano-Romagnola che ha portato alla L:R. 15/2018⁹³) abbia previsto la presentazione di una prima bozza di indice ragionato di un futuro quadro normativo siciliano, che prende spunto dalle osservazioni condivise tra i partecipanti a diverse iniziative coordinate nell’ultimo quinquennio dall’alleanza di attori che hanno animato “*Spendiamoli Insieme*”. Tale schema di quadro regolamentare a scala regionale, da porre in discussione in una prospettiva di evolutività incrementale e modulare, fa della gradualità e dello spirito sussidiario il suo principale centro di gravità, ipotizzando una direzione “sistemica” che possa immaginare canali partecipativi differenziati e coordinati, e uno spazio articolatore (collegato ad un osservatorio e/o una piattaforma regionale di appoggio alle innovazioni democratiche) in grado di garantire un monitoraggio permanente e una elevata capacità performativa della legge.

In tal senso, l’asse del dibattito si sposta oltre la proposta di emendamento presentata dal progetto “SI” nell’estate 2024 alla Commissione Affari istituzionali (ispirato ad una “transizione” costruttiva verso una legislazione più organica). Infatti, l’evento del gennaio 2025 ha voluto mettere in discussione aspetti che riguardano misure di incentivo e premialità agli enti territoriali locali, ma anche un’attenzione valutativa in grado di identificare per tempo i modi migliori per mantenere viva l’attenzione della classe politica sul quadro normativo da costruire, nonché per equilibrare le co-responsabilità e le sinergie tra la struttura amministrativa regionale, le rappresentanze degli enti locali e la società civile organizzata, in modo da ridurre quel “peso strutturale” sulla Regione che – nel 2023 – è

⁸⁹ <https://www.spendiamolinsieme.it/2021/11/10/il-policy-lab-di-spendiamoli-insieme/>

⁹⁰ Vedi “Scriviamola insieme: chiediamo una nuova legge regionale sulla democrazia partecipata” su <https://www.change.org/p/chiediamo-alla-regione-siciliana-una-nuova-legge-sulla-democrazia-partecipata>

⁹¹ M. REUCHAMPS, Y. WELP (a cura di), *Deliberative Constitution-making. Opportunities and Challenges*, Londra, Routledge, 2023.

⁹² Vedi I. ZETTI, *La legge regionale sulla partecipazione ed i processi locali l.r. 69/07, elementi per una valutazione*, IRPET/R.T., 2012; e F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, Ediesse, 2012; ma anche G. ALLEGRETTI, F. RISPOLI, *Toscana: verso la costruzione partecipata di una legge sulla partecipazione*, in *Urbanistica*, n. 134/2007, 92 ss.

⁹³ Vedi: B. COSMANI, *La nuova legge della regione Emilia-Romagna sulla partecipazione: dall’analisi dell’esperienza in un’ottica di ciclo della regolazione volto ad un continuo miglioramento - possibili spunti per la nuova stagione*, Tesi di Master in Valutazione delle Politiche Pubbliche, Univ. Cà Foscari, Venezia, 2018.

stato identificato dal Governo Siciliano e dall'Assemblea Regionale come la principale giustificazione per cominciare a ridurre la coerenza delle norme ereditate dal 2014.

Per quanto appare al momento, l'indice ragionato che fa da base al percorso di co-creazione del quadro regolamentare parte dall'intento di affrontare in modo sistemico e congiunto le principali vulnerabilità che abbiamo cercato di identificare nel corso di questo articolo, senza disperdere le principali peculiarità positive che hanno caratterizzato questo decennio sperimentale.

Chiaramente, va ipotizzato che i modi con cui il percorso di co-creazione sarà strutturato (e saprà coinvolgere il legislatore regionale) peseranno sulla possibilità che la proposta iniziale - per quanto completa possa essere - riesca a mantenere coerenza e consequenzialità con le sue premesse.

In ogni caso, se il risultato saprà non tradire almeno una parte significativa delle iniziative di innovazione messe in campo finora, gli osservatori di questo percorso si troveranno davanti ad un'esperienza meritevole di un'analisi e di una valutazione più attente di quelle di cui il percorso siciliano è stato oggetto fino ad oggi. E la regione Sicilia potrebbe godere di un'insperata notorietà in un campo di sviluppo dell'innovazione democratica che molti dei suoi stessi rappresentanti eletti neppure sospettano di aver meritato con l'insieme delle sperimentazioni che - sovente in sordina - sono state condotte in questo ultimo decennio.

Del resto, la crescente attenzione che abbiamo rilevato all'inizio del presente articolo riguardo a come, sempre più, le forme di istituzionalizzazione *de jure* e *de facto* dei percorsi di coinvolgimento sociale nella costruzione delle politiche pubbliche si intrecciano tra loro, giustificherebbe in modo solido l'interesse per un caso - come quello siciliano - in cui la normativa (più che altrove) ha avuto un ruolo scatenante e un'azione catalizzatrice nei confronti di una trasformazione culturale significativa della sensibilità socio-istituzionale. In particolar modo, in relazione ad un tema che oggi costituisce l'ancora per la speranza di poter ridurre la crisi di legittimità percepita delle istituzioni e la valorizzazione del potenziale trasformativo esercitato in forma sussidiaria dalla cittadinanza (e dai suoi tessuti organizzati) sull'azione politico-amministrativa che influisce sulla costruzione quotidiana della nostra qualità di vita e sulle numerose decisioni che la riguardano.