

Dall'osservatorio Regionale sulla Partecipazione della Regione Emilia-Romagna

C'è un paradosso che attraversa questa terra: mentre ovunque si parla di crisi della partecipazione, con dati che ne attestano il lento declino, in un pezzo dell'Emilia-Romagna sta succedendo qualcosa di diverso.

Succede in tanti piccoli comuni e città, territori di montagna o nella pianura, da Bardi (Parma) a San Giovanni in Marignano (Rimini), da Piacenza a Rimini, passando da Lizzano in Belvedere (Bologna) e Concordia (Modena). È chiarissimo quando si incontrano amministratori e amministratrici di questi territori, e quando si leggono con attenzione i dati del nostro Osservatorio Regionale sulla Partecipazione.

Non è una moda né un'eccezione virtuosa. **È un cambio di fase che evidenzia uno sperimentalismo coraggioso.** Da vicino, si tratta di una **postura istituzionale** con diverse caratteristiche che coinvolge alcune amministrazioni impegnate a ripensare approcci e metodi democratici. Mancano linee guida condivise ma sono chiare alcune direzioni a partire dalla tensione verso quartieri e frazioni che coinvolge per esempio Rimini e Bologna, ma anche contesti minori come Ozzano. Post-riforma del titolo V della Costituzione, si creano i presupposti per ripensare consulte, consigli di quartiere, nuovi strumenti collaborativi e organismi di prossimità per renderli più inclusivi e capaci di intercettare nuove forme di attivazione civica. Grazie alla rivoluzione dei patti di collaborazione seguendo il principio della sussidiarietà, molte amministrazioni creano diverse progettualità per strutturare una cura condivisa della città, dal parco al nido, dal greto di un fiume alla piazza: sono davvero molti gli esempi, anche tra i piccoli comuni e, da bisognosi di servizi, i cittadini diventano portatori di capacità dando nuova energia alla democrazia dal basso, rafforzando la collaborazione tra enti locali e cittadinanza. Oppure il digitale, per esempio con il voto on line sperimentato a Cesena e San Lazzaro di Savena che vede alcune amministrazioni pioniere.

Mentre qui si costruiscono patti di collaborazione e si avviano assemblee deliberative, viviamo in un tempo in cui ogni presidio di comunità – dalla

scuola allo sport, dalla cultura alla salute – perde risorse, attenzione e legittimità. E in cui, non di rado, chi si occupa di partecipazione viene liquidato come ingenuo, o deriso anche a causa di algoritmi disegnati per diffondere odio e polarizzazioni. Eppure, proprio ora, dalle scuole aperte a Reggio Emilia alla zona protetta al fiume Secchia (Modena) fino alla consulta sul welfare di Sant’Arcangelo di Romagna (Rimini), in molti territori dell’Emilia-Romagna la partecipazione sta cambiando natura dopo che, per molto tempo, abbiamo parlato di partecipazione come di un progetto.

Anzitutto, è chiaro che **in questi territori la partecipazione viene vissuta come un’infrastruttura, come una postura di governo**. Non più episodica, ma incorporata in piani, servizi e scelte ordinarie (lo si vede nei tanti progetti che cercano di cambiare scuola, sport, verde, salute). Questo è il salto più rilevante: dai tavoli-rituale che non hanno impatti, alle grandi sfide da affrontare in modo partecipato, basti citare i percorsi che hanno l’obiettivo di contrastare il crescente spopolamento, per esempio a Lizzano in Belvedere (Bologna) o a Guiglia (Modena) per intervenire sul contesto economico di prossimità in grande crisi.

Nascono e servono nuove competenze perché **le istituzioni cercano la vicinanza, la prossimità**: lo sperimentalismo democratico non è solo nei regolamenti, è evidente e impersonificato dall’assessore che diventa mediatore di comunità o dal funzionario che assomiglia ad un attivista. Fino a trovare abituale avere un sindaco che gestisce chat di quartiere, rendicontando sui social e inventando nuovi modi per fare comunità andando nei quartieri, nelle frazioni, spesso portando la giunta.

La partecipazione viene usata sempre come politica di coesione. Non “solo” per decidere qualcosa che poi farà l’amministrazione, ma per fare assieme. Si crea partecipazione per ricucire fratture civiche, ricomporre conflitti (tra frazioni e capoluogo, tra gruppi associativi, tra interessi economici e ambientali, tra quartieri e Comune). La partecipazione viene trattata come terapia istituzionale della comunità, “con il vostro bando (della Regione E-R) finanziamo le relazioni e il senso di appartenenza”, come ammesso da un giovane assessore, “noi siamo quelli che delle relazioni, non dei muri, né dei festival, siamo quelli che creano relazioni per fare assieme”.

Cresce la domanda di qualità, non di quantità. Leggendo gli obiettivi dei progetti che i comuni chiedono di sostenere alla Regione, ritorna l'idea che "fare partecipazione" non basta: serve ascolto strutturato, linguaggio chiaro, tempi realistici, restituzioni verificabili e soprattutto processi che incidono sui bisogni reali con una nuova generazione di servizi pubblici (tempo di vita, cura, accesso, sicurezza, spazi). Il sottotesto è netto: la partecipazione che non produce impatto percepito genera rigetto.

La Regione viene percepita come abilitatore di capacità: non solo finanziatrice di eventi e progetti, ma leva per dare supporto con metodo, competenze, rendicontazione, e in alcuni casi per legittimare scelte partecipative che altrimenti resterebbero fragili dentro le macchine comunali. Il dialogo costante fa emergere un approccio verso una condivisione strategica condivisa come è evidente anche dalle collaborazioni con associazioni imprenditoriali e sindacali su particolari tematiche, come il lavoro e il clima.

I territori stanno costruendo una ecologia di strumenti sulla partecipazione. Si diffondono strumenti diversi, dai voti on line ai questionari su specifici temi con l'uso di piattaforme digitali anche private, si moltiplicano i momenti formativi anche di lunga durata, i patti di collaborazione sono la base per attivare, si creano assemblee e consulte per i cittadini e cittadine più costanti. Non un unico formato "buono per tutto", ma strumenti diversi per pubblici diversi e temi diversi. L'abbiamo chiamata "partecipazione fluida", un segnale di maturazione che riconosce tempi diversi per chi si vuole attivare. Partendo dalla scala della partecipazione di Arnstein, possiamo immaginare una piramide di Arnstein che riconosce una dimensione diversa a seconda del tempo disponibile. Dal basso per chi ha tanto tempo, in alto per chi invece può incidere senza costanza.

Le giovani generazioni faticano a dialogare con i rituali tipici delle forme di attivazione del '900. Per questo è diffusa una grande preoccupazione nel cercare di dare spazi culturali e civici ai più giovani affinché trovino palestre concrete dove esercitare e far crescere nuove forme dello stare e decidere assieme.

Alla giornata della partecipazione abbiamo scelto di parlare di questa nuova fase: avremmo potuto parlare di chi manca, di chi non partecipa, dei tanti e tante che per diverse ragioni non si attivano: per invertire la rotta stiamo attivando ogni risorsa e attenzione, con approfondimenti anche inediti. Ma abbiamo scelto di stare accanto ai molti territori della nostra regione che stanno vivendo la partecipazione in modo inedito: è una fase più consapevole, dove sta diventando qualcos'altro, con alcuni *trend*, molte preoccupazioni e un'agenda che vorremmo diventasse sempre più una strategia condivisa.

Cosa significa riconoscere la partecipazione fluida?

Non c'è un formato unico per la partecipazione. I dati lo dicono chiaramente ma lo vediamo con le nuove forme di attivismo urbano come il pedibus, lo abbiamo visto con le alluvioni, lo vediamo con le tante petizioni on line, con i cittadini che si prendono cura dei parchi.

Pluralità. La partecipazione fluida funziona se convive con una partecipazione più “densa” e deliberativa. In pratica: canali leggeri per far entrare persone nuove e canali strutturati dove alcune persone si prendono l'onere di studiare, deliberare, tenere il filo. Se resta solo fluida, non decide; se resta solo densa, non include.

Promesse. I progetti che fanno nascere cose concrete funzionano: la frustrazione nasce quando non è chiaro cosa si può decidere, con che tempi, e dove sono i colli di bottiglia amministrativi. Dove si decidono le regole ma non si migliora la vita di nessuno. La fluidità non può essere “promessa di velocità” ma deve essere “facilità di ingresso” dentro un percorso che resta serio ma anche concreto.

Cura. È il punto critico più emerso: senza facilitatori, segreterie tecniche e una funzione di mediazione, la fluidità produce rumore, conflitto e abbandono. La partecipazione fluida, paradossalmente, richiede più regia invisibile, non meno. La partecipazione fluida “tiene” quando c’è un ecosistema che prevede la capacità di avere un ingaggio intermittente dei luoghi di decisione chiari e un accompagnamento costante.

Preoccupazioni comuni.

Le comunità si stanno sfilacciando più velocemente della capacità istituzionale di tenerle insieme. Chi aiutava a creare organizzazioni, i corpi intermedi, sono sempre più deboli, mentre l'isolamento, l'invecchiamento e il calo demografico sono sempre più laceranti, le fratture territoriali producono sempre più rabbia pubblica e diseguaglianze educative. Poi la competizione tra associazioni che non sempre collaborano, la fiducia in calo tra cittadini e cittadine e istituzioni.

Il ricambio generazionale e l'ingaggio intermittente. I giovani non “mancano”, ma partecipano con logiche discontinue. Le comunità faticano a tradurre questa partecipazione fluida in continuità organizzativa senza trasformarla in colpa o nostalgia. Le Proloco, le pubbliche assistenze, le Caritas, le misericordie dei piccoli paesi stanno vivendo un progressivo invecchiamento.

Il contesto sempre più violento dei social media rompe la capacità relazionale dei piccoli contesti. Minacce e offese sono ormai patrimonio comune di ogni amministratore impegnato alla gestione del quotidiano. Sessismo, violenza, bullismo non possono diventare accettabili con fenomeni di burnout in aumento anche tra chi amministra, soprattutto nei piccoli contesti.

Nuova idea di patto sociale e di progresso. L'Emilia-Romagna è territorio pieno di orgoglio, con teatri e centri sociali realizzati nel '900, costruiti mattone dopo mattone da cittadini, dove i servizi sanitari sono figli del mutualismo, dove la coesione è simbolo di emancipazione. Ma oggi, schiacciati da poche risorse e invecchiamento, dopo anni di politiche neoliberiste, emerge una mancanza di sogni condivisi. Cosa significa oggi fare politiche per far migliorare la vita delle persone? Di fronte alle tante sfide di questo secolo, quali sono le sfide sociali dei nostri territori? Quali sono le azioni prioritarie per un giovane amministratore?

Fenomeni strutturali “di sistema”.

Trasformazione del cittadino, non più passivo e da “cliente” o “utente” ma “co-produttore”. Questa è la battaglia culturale sotterranea comune. Nei piccoli paesi è da sempre così, ma dopo anni

in cui le relazioni tra amministrazioni e cittadini erano simili a quelle del mercato, con i cittadini trattati come clienti a cui fornire servizi, è bene dirci che la partecipazione serve a spostare postura e aspettative: non solo rivendicare, ma contribuire a decidere e a gestire. Tutte le città piccole e grandi hanno progetti in questa direzione, spesso con soluzioni diverse perché manca coordinamento, ma il nodo rimane comune: il cittadino diventa attivista per il bene comune, le amministrazioni cedono potere di cura anche a cittadini singoli con processi amministrativi leggeri. L'esempio del pedibus è eloquente.

Partecipazione come cura delle istituzioni e delle comunità: la cura del territorio è cura della legittimità democratica. I processi vengono attivati per ricostruire coesione e qualità di vita nel proprio quartiere, si crea fiducia, comprensione della complessità e senso di efficacia collettiva, si creano legami tra chi amministra e chi viene amministrato.

Centralità della facilitazione e delle competenze di attivazione e cura civica. Quando manca il facilitatore, il curatore delle comunità, chi orchestra le relazioni, emergono conflitti non gestiti, incomprensioni su competenze e vincoli, e scivolamenti verso strumentalizzazione politica o sfiducia. È un elemento strutturale: senza “infrastruttura umana” la partecipazione non scala. La crescente debolezza dei partiti politici crea i presupposti per questo nuovo ruolo del Pubblico.

Dal progetto all'istituzione. Si sta tentando di trasformare esperienze in dispositivi permanenti (forum, cabine di regia, regolamenti, patti). È il passaggio più importante e anche il più fragile: richiede continuità, risorse stabili e governance chiara.

Associazioni linfa vitale. Si rende evidente un terzo settore sempre più simile al Pubblico, che gestisce pezzi di servizi, capace di fare comunità assieme alle amministrazioni arrivando a numeri incredibili nelle aree più fragili. Si tratta di una scuola di partecipazione diffusa e silente, capace di generare classe dirigente ma che necessita di maggior forza. A volte si tratta di piccole associazioni che magari non si iscrivono al RUNTS, ma andrebbero accompagnate con riconoscimento e competenze.

Serve una risposta pubblica alla deriva dei social media, sempre più luogo dove non si costruisce comunità. Molte amministrazioni sperimentano il voto on line, molti, quasi tutti, promuovono questionari digitali, tutti fanno call e incontri on line o gestiscono i volontari con piattaforme. Usano le chat di quartiere o di zona. Ma con quali competenze e strumenti? Con quale sovranità dei dati?

Programma della Regione Emilia-Romagna

In risposta a questo scenario in movimento, il [Programma di iniziative per lo sviluppo di azioni a sostegno della partecipazione e gli indirizzi per la concessione dei contributi regionali del 26](#) rappresenta un passaggio rilevante nel rafforzamento delle politiche regionali per la partecipazione. Si tratta di un programma condiviso in Assemblea Legislativa, che nasce su proposta della Giunta con forte indicazione politica del Presidente: **la partecipazione viene riconosciuta come leva strategica per migliorare la qualità delle decisioni pubbliche**, rafforzare la coesione sociale e ricostruire un rapporto di fiducia tra istituzioni e comunità con diverse azioni. Considerarlo solo come visione politica sarebbe un errore perché **è una necessità che nasce dai territori, dall'ascolto di amministratori e amministratrici** che, ogni giorno, chiedono strumenti, competenze e supporto per governare processi complessi e coinvolgere in modo nuovo cittadini e cittadine.

Il “**Centro per l’innovazione e il coordinamento delle politiche di Partecipazione**” appena fondato, è un passo decisivo per rendere più organico il dialogo con i territori e rinnovare, al tempo stesso, le forme di partecipazione democratica dei cittadini: luogo di indirizzo strategico, coordinamento e integrazione delle politiche di partecipazione, il centro ha un chiaro mandato per favorire un dialogo stabile e continuo tra la Regione, gli enti locali, i cittadini, le organizzazioni della società civile e tutti i portatori di interesse. È organizzato su due livelli complementari:

1. Coordinamento politico e strategico. Affidato al Gabinetto di Presidenza della Giunta regionale, garantisce una visione unitaria delle politiche di partecipazione e ne orienta lo sviluppo strategico.
2. Rete tecnica diffusa. Una rete di referenti tecnici presenti in tutte le Direzioni generali e nelle Agenzie regionali, che progettano e

realizzano i percorsi partecipativi sul territorio, in coerenza con gli indirizzi condivisi nel Centro.

Il Programma integra questa nuova governance con **il sostegno economico ai territori** – attraverso il bando regionale articolato in progetti partecipativi locali e percorsi deliberativi rappresentativi – con un insieme strutturato di azioni di sistema. Non si tratta semplicemente di “fare un bando”, per quanto curato e in continua evoluzione. Anche per il 2026 viene confermata **la sperimentazione delle assemblee deliberative e rappresentative**, recependo le raccomandazioni europee, per rispondere ai bisogni delle città che cercano nuove forme di coinvolgimento e delle piccole comunità nelle aree più fragili, impegnate in processi di rafforzamento del tessuto sociale. I progetti affrontano temi cruciali – della gestione ambientale alle politiche abitative – e il bando diventa uno strumento di accompagnamento nella gestione delle relazioni e delle comunità. **Con il bando, finanziamo il rafforzamento delle nostre comunità.**

Il bando uscirà a fine febbraio, in cerca di proposte coraggiose e all'altezza delle sfide: verranno valorizzate le **alleanze**, i tentativi di rafforzare il **senso di comunità**, le sperimentazioni sul **digitale** come nuova dimensione, la nascita di **istituzioni** e strutture stabili, cercando **competenze** che servono. Accanto alle risorse, che restano fondamentali, il Programma mette in campo una strategia di **comunicazione integrata** per rendere le opportunità di partecipazione più accessibili, riconoscibili e comprensibili. Un nuovo portale dove è possibile accedere ad ogni strumento di partecipazione disponibile anche a livello territoriale o tematico, con nuovi investimenti in piattaforme partecipative. Il Programma prevede inoltre il rafforzamento dell'**Osservatorio della partecipazione** come strumento stabile di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche. Accanto ai dati quantitativi, intendiamo offrire scenari interpretativi per leggere i contesti in cui operiamo, posizionando la Regione come ente capace di produrre scenari a disposizione dei policy maker regionali e non solo: l'idea è di avviare studi e indirizzare investimenti, con capacità anticipatorie grazie a **lettura di dati quantitativi e qualitativi**.

Per finire e non a caso, il Programma investe in modo significativo sulla **formazione per la partecipazione**, rivolta ad amministratori, tecnici e attori della società civile: nei prossimi tre anni prevediamo di formare almeno mille persone. Questo investimento si accompagna alla costruzione di **comunità di pratiche territoriali**, al consolidamento delle **reti nazionali e internazionali** e alla nascita di un coordinamento politico-tecnico trasversale, con l'obiettivo di rendere la partecipazione una dimensione ordinaria dell'azione pubblica regionale e un fattore strutturale di creazione di valore pubblico, innovando metodi, strumenti e modalità di lavoro nelle diverse aree dell'amministrazione.

Alcuni appuntamenti sono già delineati: il 4 marzo ci sarà il primo incontro dedicato alle città della nostra Regione con focus sui nuovi strumenti di ingaggio e coinvolgimento, il 17 marzo faremo formazione per accompagnare le innovazioni democratiche, il 16 aprile chiameremo a raccolta le città di mezzo, e proseguendo la forte sinergia con l'Assemblea Legislativa, organizzeremo incontri diffusi per le realtà più piccole.

La partecipazione è parte della storia di questa Regione e anche grazie alle risorse, **più di 1 milione di Euro** di investimenti sono previsti nel 2026, soprattutto in una fase di crisi economica, sociale e ambientale, rappresenta una strategia che ne caratterizza l'identità: l'obiettivo è semplice e sancito dal primo articolo della nostra legge sulla partecipazione, la n. 15 del 2018, “**la Regione Emilia-Romagna promuove la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nonché di altri soggetti pubblici e privati**”.

Michele d'Alena, Coordinatore dei processi partecipativi della Regione Emilia-Romagna