



PIÙ DEMOCRAZIA NELLA POLITICA COMUNALE

Strumenti di partecipazione deliberativa
e di democrazia diretta a livello comunale

Una guida

Thomas Benedikter
Paolo Michelotto

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto
Più democrazia nella politica comunale
Strumenti di partecipazione deliberativa e di democrazia diretta a livello comunale
Una guida

Bolzano/Rovereto, settembre 2014

© Copyright *POLITIS*

Editore: *Coop. sociale POLITIS ONLUS*
Piazza Domenicani 35, 39100 Bolzano, Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it

Idea, testi e traduzioni: Paolo Michelotto e Thomas Benedikter
Revisione linguistica: Annamaria Macripò
Impaginazione e copertina: Hanna Battisti
Stampa della versione tedesca: ESPERIA, Lavis (TN)

La versione tedesca di questa guida (*Die Gemeindepolitik mitgestalten – Ideen und Verfahren für die direkte Bürgerbeteiligung in der Gemeinde*) è disponibile solo in forma stampata e può essere ordinata presso info@politis.it..

La versione in lingua italiana è disponibile solo in versione elettronica.

© Il Copyright di questa pubblicazione è sottoposto alle norme del Creative Commons License "Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5".

Siete liberi di riprodurre e diffondere l'opera alle seguenti condizioni:

- * Attribuzione: dovete attribuire l'opera nel modo specificato dall'autore
- * Uso non commerciale: non usare quest'opera a scopo commerciale.
- * Divieto di opere derivate: non potete alterare, trasformare o creare altri lavori sulla base di quest'opera.
- * Per ogni riutilizzo o diffusione dovete chiarire a terzi i termini della licenza di quest'opera secondo le condizioni del Creative Commons License

Ognuna di queste condizioni può essere revocata se si ottiene il permesso dal titolare del copyright. Per maggiori informazioni consultate: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

Ringraziamenti

Ringraziamo tutti i colleghi e amici che con i loro suggerimenti hanno contribuito alla redazione di questa guida. Grazie agli esperti e ai politici comunali che ci hanno rilasciato interviste per arricchire questo volume, in particolare: Oskar Januschke (Lienz, Tirolo), Antonio Florida (Firenze), Manfred Hellrigl (Bregenz, Vorarlberg), Bernd Karner (Bolzano), Gerhard Ostler (Oberammergau, Baviera), Ulrich Veith (sindaco di Malles, BZ), Martin Fischer (sindaco di Cortaccia, BZ), Nicoletta Paci (vicesindaco di Parma) e Hossein Fayaz (Morciano di Romagna).

Un ringraziamento particolare a Annamaria Macripò che ha curato la revisione linguistica del testo, e a Hanna Battisti per l'impaginazione.

Siamo grati per il sostegno finanziario gentilmente concesso da parte della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e della Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano.

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto

Più democrazia nella politica comunale

Strumenti di partecipazione deliberativa
e di democrazia diretta a livello comunale

Una guida

**POLITIS**
πολιτης

Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

6	<i>Prefazione</i>	91	SEZIONE II - STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA
8	<i>Introduzione</i>	93	13. L'iniziativa popolare (referendum propositivo popolare) 13.1 L'iniziativa popolare a voto consiliare 13.2 L'iniziativa popolare a voto popolare 13.3 L'iniziativa popolare per abrogare una norma 13.4 Comune di Malles: diritti referendari innovativi
19	SEZIONE I: STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE DELIBERATIVA	102	Intervista a GERHARD OSTLER (Comune di Oberammergau, Baviera)
19	1. Il Consiglio comunale aperto	105	14. Referendum confermativo popolare 14.1 Il referendum confermativo senza contro-progetto 14.2 Il referendum confermativo con contro-progetto popolare
24	2. 'La parola ai cittadini'	109	Intervista a MARTIN FISCHER (sindaco di Cortaccia, BZ)
27	3. Diritti di informazione e l'istruttoria pubblica	112	15. Il bilancio partecipativo: deliberare sulle finanze comunali 15.1 Cos'è un bilancio partecipativo 15.2 Come funziona il bilancio partecipativo 15.3 Il metodo
36	4. Istanze, petizioni e mozioni dei cittadini	123	Intervista a ULRICH VEITH (sindaco di Malles, BZ)
39	5. Il parere civico e la partecipazione ai piani comunali	127	16. Le buone regole per svolgere votazioni referendarie 16.1 L'opuscolo ufficiale di informazione 16.2 Abolire il quorum di partecipazione 16.3 La raccolta delle firme 16.4 L'applicabilità della democrazia diretta 16.5 Chi è titolare del diritto di votazione? 16.6 Le procedure di votazione 16.7 Votazioni in parti di Comuni 16.8 Quanto può costare una votazione referendaria?
44	6. Il dibattito pubblico	137	Intervista a HOSSEIN FAYAZ (Comune di Morciano)
50	Intervista a ANTONIO FLORIDIA, Autorità della Partecipazione della Toscana	140	17. La revoca degli eletti
59	7. Panel di cittadini e inchieste rappresentative	146	Conclusioni: Partecipazione, buone regole, responsabilità
63	8. I 'consigli civici'	148	Bibliografia e siti internet
67	9. Il 'Laboratorio del futuro' – Linee guida comunali	153	Gli autori
72	Intervista a BERND KARNER, Istituto Chiron, Bolzano	154	La cooperativa POLITIS
76	10. La mediazione politica		
80	11. Nuovi diritti di partecipazione nel Comune di Parma		
85	Intervista a NICOLETTA PACI, vicesindaco di Parma		
87	12. La partecipazione elettronica: il futuro della partecipazione dei cittadini?		

“È sbagliato assumere che in politica ci siano questioni troppo grandi e troppo complicate per il cittadino normale. Se si accetta questa presunzione, si compie il primo passo verso la tecnocrazia, il dominio degli esperti, l’oligarchia (...) La politica è accessibile per tutti e ognuno può parteciparci. È questo il punto centrale della democrazia.”

Olof Palme, ex primo ministro svedese

Tutti sanno che una cosa è impossibile da realizzare fino a quando arriva uno sprovveduto che non lo sa e la inventa.

Albert Einstein

Prefazione

Una cittadinanza attiva e la partecipazione diretta dei cittadini alla politica sono espressione di una democrazia viva. I cittadini chiedono di partecipare per impegnarsi pro o contro una misura o un progetto di interesse pubblico, che riguarda tutta la comunità, a questioni che possono essere affrontate solo sul piano politico. Questo bisogno di essere sentiti e di poter influire porta i cittadini a rivendicare più partecipazione diretta. Anche i politici spesso auspicano tale impegno, non a caso il volontariato è riconosciuto nel settore sociale, nello sport e nella cultura, certamente di meno nella vita politica. Se anche in politica vogliamo passare dalle dichiarazioni formali alla pratica partecipativa, c’è bisogno di metodi applicabili, appropriati all’obiettivo della partecipazione. Questi metodi nei nostri comuni – basta dar un’occhiata agli statuti comunali delle nostre Province autonome - non sono presenti in forma molto articolata né sono regolamentate nel miglior modo possibile.

In altre regioni sia italiane sia estere, invece, si stanno introducendo nuovi metodi di partecipazione dei cittadini alla politica, che spesso sono applicati con notevole successo. Questi metodi possono puntare a coinvolgere i cittadini in un progetto specifico di un dato Comune, sulla sua agenda politica immediata oppure anche sulle prospettive generali di sviluppo di un Comune in generale. In questo volume presentiamo concisamente una scelta di metodi che si prestano bene alla realtà sociale e politica del Trentino e del Sud Tirolo/Alto Adige. Inoltre, si tratta di metodi inseribili nel quadro giuridico dei Comuni all’interno della loro autonomia statutaria. Questi metodi vanno definiti in forma di regole, se possibile come parte

dello Statuto comunale, per guadagnare una più forte valenza e significato politico. Senza dubbio i cittadini sono più motivati a partecipare se sanno che i risultati delle procedure di partecipazione sono vincolanti.

Volutamente in questo approccio abbiamo abbinato i metodi di partecipazione decidenti (diritti referendari e diritto di richiamo) ai metodi di democrazia deliberativa, cioè metodi che non includono una votazione collettiva con effetti vincolanti. Ognuno dei due settori ha la sua legittimità, se vogliamo metodi e forme di partecipazione incisivi e interessanti. Se i cittadini su argomenti importanti della politica comunale non potessero dire l’ultima parola, mancherebbe la pressione sui rappresentanti eletti di prendere sul serio le proposte e le preferenze dei cittadini. Se, dall’altra parte, non si curano sufficientemente l’informazione, la comprensibilità delle questioni di interesse pubblico e il dialogo diretto fra cittadini e amministratori non si consente ai cittadini di chiarire tutti gli argomenti pro e contro, le ragioni per scelte politiche alternative e si impedisce il confronto fra cittadini. Entrambi questi tipi di partecipazione sono necessari per entrare in un processo comune di deliberazione e di decisione come cittadini singoli e gruppi sociali.

La partecipazione diretta dei cittadini alla politica, applicabile con questi metodi, non va a intaccare il fatto che la nostra democrazia nella sostanza sia e resti un sistema rappresentativo. In altre parole: la stragrande maggioranza delle decisioni politiche continuano ad essere prese dal Consiglio e dalla Giunta comunale. Ma oltre questi luoghi classici della politica rappresentativa, emerge più vivamente lo ‘spazio pubblico’ in cui si incontrano a pari livello cittadini, funzionari, esperti e tecnici e i politici eletti. Di tal modo fra i cittadini cresce la motivazione a impegnarsi per trovare soluzioni condivise e ad assumersi anche personalmente delle responsabilità.

Questa pubblicazione offre una prospettiva su metodi partecipativi già presenti in vari comuni del Trentino, dell’Alto Adige/Sud Tirolo e delle regioni confinanti italiane ed estere, e altri tranquillamente introducibili all’interno del nostro ordinamento giuridico. Perciò, nella maggior parte dei metodi qui proposti si aggiunge anche una disciplina giuridica in forma di articoli specifici da inserire nel rispettivo statuto comunale. Questa guida si rivolge a tutti coloro che auspicano una maggior partecipazione dei cittadini alla politica comunale, che siano sindaci o consiglieri, attivisti di partiti, movimenti e iniziative civiche oppure semplici cittadini e cittadine.

Gli autori

Bolzano/Rovereto, novembre 2014

Introduzione

PARTECIPAZIONE: COSA, CHI, PERCHÉ E CON QUALI METODI?

I cittadini in numero sempre crescente chiedono di essere sentiti, di poter partecipare e influire sulle questioni pubbliche. A livello locale, nel proprio comune è più facile coinvolgere i cittadini nella formazione della volontà politica e nelle decisioni per via referendaria. Il sistema rappresentativo non viene messo in questione, ma solo integrato e completato. Come possono essere rilevati i bisogni e le posizioni dei cittadini, come possono confluire le loro proposte nei processi decisionali della politica comunale? A questo scopo è stata sviluppata tutta una serie di metodi, che non di rado si assomigliano o coincidono. A titolo di breve introduzione chiariamo alcuni aspetti di fondo della partecipazione dei cittadini e diamo un prospetto completo dei metodi presentati nei passi successivi.

Cosa intendiamo con partecipazione dei cittadini?

Si tratta sempre di metodi che consentono l'informazione, la consultazione e la decisione dei cittadini interessati, su questioni di interesse pubblico, quindi argomenti politici, non importa se si tratta di progetti singoli o lo sviluppo del Comune nel suo insieme. Questi metodi vanno impostati e disciplinati con regole chiare, di norma con ordinanza comunale oppure nello stesso statuto comunale. La partecipazione presuppone un buon livello di informazione, la trasparenza dell'amministrazione e una facilitazione, cioè essendo perlopiù metodi di gruppo, questi processi richiedono un accompagnamento da parte di professionisti in un ruolo neutrale. I cittadini sono titolari di diritti di informazione e di accesso ai dati amministrativi,



stabiliti attraverso lo statuto comunale. Da parte sua, l'amministrazione comunale ha doveri precisi di informazione e di trasparenza, imposti dallo statuto.

La partecipazione si svolge sui seguenti quattro livelli:

- Informazione (la politica e l'amministrazione informano i cittadini)
- Consultazione (i cittadini vengono consultati dai politici, i cittadini interpellano i politici)
- Coinvolgimento attivo (dei cittadini nei processi decisionali)
- Decisione (decisione diretta e conclusiva dei cittadini)

Chi dovrebbe poter partecipare?

Nella maggior parte di questi metodi i cittadini partecipano a titolo individuale come membri responsabili di una comunità (gli abitanti di un Comune) con le

proprie opinioni e proposte. In alcune procedure partecipative si presentano come rappresentanti di un gruppo di interesse (associazione, categoria sociale-economica, ONG, impresa, istituzione pubblica). In altri metodi partecipativi entra in gioco un altro gruppo: gli esperti. D'altronde è proprio la partecipazione attiva che comporta la maggior comprensione di un problema anche fra cittadini 'medi', che conoscono il loro contesto sociale tanto quanto gli esperti.

Il gruppo di cittadini 'accreditati' alla partecipazione in gran parte dei metodi di democrazia deliberativa non è limitato alle persone iscritte nel registro degli elettori, ma comprende tutte le persone residenti in un comune a partire da un dato limite di età, e indipendentemente dal possesso della cittadinanza italiana. I diritti referendari competono solo alle persone aventi diritto di voto nel relativo Comune, ma l'età minima richiesta per il voto attivo all'interno dello statuto comunale può essere ridotto (per es. a 16 anni). Spesso in Italia, parlando di partecipazione dei cittadini, si cita la 'Società civile', termine con cui si intende la società organizzata in associazioni, categorie, ONG, cioè tutti i gruppi di cittadini possibili, fatta eccezione per le istituzioni pubbliche.

Perché dovrebbe esserci più partecipazione alla politica?

Più legittimazione politica

Dal punto di vista teorico con più partecipazione dei cittadini si rafforza la legittimazione delle decisioni politiche. Se il sovrano, cioè i cittadini, nell'ambito di un referendum popolare decidono in prima persona, la legittimazione è al suo massimo, perché in una democrazia la collettività dei cittadini è il soggetto politico supremo. In breve: la partecipazione diretta del sovrano in una democrazia è un diritto, partendo dall'informazione fino alla decisione referendaria.

Più responsabilità

Da un punto di vista pragmatico con più partecipazione dei cittadini è possibile coinvolgere più persone nella scelta della soluzione, quindi li si rende corresponsabili. In più si crea anche più comprensione dei problemi e del ruolo dei politici comunali e dell'amministrazione, e di conseguenza una collaborazione e maggiore fiducia reciproca fra i vari attori.

Più rappresentatività

Attraverso la partecipazione dei cittadini aumenta la qualità della democrazia. La politica diventa più rappresentativa, perché i partiti spesso riflettono solo parzialmente le posizioni e le opinioni presenti nella popolazione. Le minoranze riescono a farsi notare di più rispetto agli organi rappresentativi già 'filtrati'.

Più comunicazione

La politica diventa anche più comunicativa: i cittadini possono confrontarsi nel dialogo pubblico, chiarire divergenze, accordarsi fra di loro. Per arrivarci è necessario aprirsi, saper ascoltare, essere tolleranti, riuscire a pensare al di là del proprio gruppo.

Più giustizia

Più partecipazione porta a una maggiore integrazione sociale. Gruppi lontani dalla politica e cittadini singoli che si sentono esclusi possono essere coinvolti anche in forma mirata. La politica attraverso la partecipazione diventa più equa sul piano del processo perché ognuno può inserirsi anche se non è dotato di potere finanziario o mediatico. La partecipazione diretta, inoltre, per i cittadini ha anche un effetto duraturo come formazione civica.

Più dialogo

La maggior parte dei metodi di partecipazione mettono al centro il dialogo e la discussione su questioni politiche. I cittadini si incontrano e si confrontano con i politici a pari livello, cioè in qualità di membri di pari diritti di una comunità costituita in forma democratica. Non solo si prende atto delle posizioni e delle valutazioni dei concittadini, ma si riesce anche a capire meglio il concittadino che si ha di fronte. I conflitti vengono affrontati in maniera più seria, partendo dai fatti e controllando le emozioni. Anche se alla fine non si arrivasse al consenso, metodi partecipativi ben concepiti permettono maggiore dialogo e comprensione reciproca. Ognuno ha gli stessi diritti di intervenire e di essere sentito.

Una democrazia più moderna

Fra tante altre ragioni, una in particolare va sottolineata. Metodi partecipativi ben organizzati rendono il sistema rappresentativo più democratico. In una democrazia viva non contano solo i risultati della politica, cioè l'output, ma anche il processo. Un concetto più moderno di una democrazia più integrale non può esaurirsi nel solo atto dell'elezione di rappresentanti. Benché a livello dei media conti sempre la forza e l'efficacia dei governanti, la governabilità, la vera forza della democrazia, risiede nel processo, al quale devono poter partecipare tutti. Nel processo partecipativo i problemi possono essere discussi pubblicamente da vari punti di vista per trovare una soluzione condivisa, se necessario ricorrendo alla votazione popolare. Se questo processo è gestito in forma equa e corretta, ognuno come cittadino può sentirsi rispettato e coinvolto, anche se il risultato o la decisione finale non è quello più gradito o preferito.

Quando si suggerisce di avviare un processo partecipativo?

- Quando un problema politico non può più essere risolto dai soli politici.
- Le decisioni vengono poste su una base più ampia.
- Quando ci vuole un circolo più ampio di cittadini a riflettere sullo sviluppo a medio e lungo termine e su decisioni di ampia portata del proprio Comune.
- Se un Comune desidera trovare più coesione sociale e politica facendo partecipare tutti e non solo le élite.
- Quando si tratta di varare una decisione consensuale, avallata almeno dalla maggioranza della popolazione.
- Quando si tratta di ascoltare anche gruppi di iniziativa dal basso e persone e gruppi interessati.
- Quando si tratta di dare ai cittadini la possibilità di influire direttamente sulla gestione del loro quartiere, del loro ambiente, del loro spazio socio-ambientale.

Quale metodo andrebbe scelto?

Qual è il metodo più appropriato fra i tanti metodi di partecipazione a disposizione? Ai fini di un processo partecipativo concreto, questo dipende

- dal quesito o problema posto
- dal numero di partecipanti
- dal tempo a disposizione
- dal grado di approfondimento del processo partecipativo, cioè dal tipo di processo: informativo, consultivo, decidente

Anche la combinazione di più metodi o l'applicazione di alcuni elementi di un determinato metodo può essere una scelta ragionata. La stessa scelta e combinazione di metodi può già far parte del processo di partecipazione.¹

Nella presente guida sono stati selezionati 12-13 metodi di partecipazione deliberativa partendo da un totale di almeno 30 metodi oggi praticati a livello comunale nei paesi europei e nordamericani.² Nella pratica della politica comunale ne esistono ancora di più, però a volte lo stesso metodo reca sigla o nome diverso.

¹ Sui metodi Luigi Bobbio (2007), *Amministrare con i cittadini*, Rubettino, Soveria Mannelli

² Cfr. Astrid Ley/Ludwig Weitz (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit Bonn

Metodi di democrazia deliberativa secondo la loro funzione

Funzione	Strumento di democrazia deliberativa
<i>Controllare e monitorare la politica comunale, informarsi delle vicende comunali come cittadino</i>	Norme per la trasparenza, diritti all'informazione, sito Internet comunale, accesso agli atti amministrativi, udienze
<i>Stimolare nuove misure e interventi da parte del Comune, proporre mozioni come cittadini</i>	Petizioni, istanze, mozioni dei cittadini
<i>Nuove forme di assemblea dei cittadini</i>	Consiglio comunale aperto, 'La parola ai cittadini'
<i>Sviluppare linee guida, strategia e orientamenti per lo sviluppo futuro del proprio Comune</i>	Linee guida per il comune, laboratorio del futuro
<i>Rilevamenti e sondaggi rappresentativi fra la popolazione</i>	Sondaggio rappresentativo, panel dei cittadini, referendum consultivo
<i>Elaborare insieme, come gruppi di cittadini, proposte per argomenti specifici di politica comunale</i>	Consigli civici, giuria civica, consulte di gruppi specifici (anziani, giovani, stranieri ecc.)
<i>Partecipare a dibattiti pubblici su progetti comunali specifici</i>	Istruttoria pubblica, dibattito pubblico
<i>Partecipare alla pianificazione settoriale del Comune</i>	Parere civico, cellula di programmazione
<i>Decidere su una parte del bilancio di previsione</i>	Bilancio partecipativo
<i>Risolvere conflitti su questioni e problemi specifici del Comune</i>	Mediazione politica, conferenza per la soluzione di conflitti

Prospetto degli strumenti di democrazia deliberativa (selezione di metodi presentati in questo volume)

<i>Strumento</i>	<i>Obiettivo/funzione</i>		<i>Argomenti tipici</i>	<i>Durata/svolgimento</i>	<i>Numero di partecipanti</i>
Il Consiglio comunale aperto	Trasparenza della politica comunale, incidenza diretta dei cittadini sull'ordine del giorno del Consiglio comunale		Tutte le questioni della politica comunale	1 serata	Secondo i limiti di capienza della sala disponibile
La parola ai cittadini	Comunicazione fra cittadini e amministratori, raccolta proposte per l'amm. comunale		Tutte le questioni della politica comunale	1 serata	20-300 partecipanti
Diritti di informazione, istruttoria pubblica	Chiarimento di questioni di interesse pubblico con l'aiuto di esperti		Tutte le questioni della politica comunale	Più mesi per la preparazione, 1 serata per l'audizione (dibattito di istruttoria)	aperto a tutti
Istanze e petizioni	Chiarimento di questioni di interesse pubblico da parte degli amministratori		Tutte le questioni di interesse pubblico	Termine perentorio per la risposta da parte degli amministratori	aperto a tutti, anche tramite Internet
Parere civico, partecipazione alla pianificazione comunale	Coinvolgimento diretto di cittadini, assistiti da esperti		Problemi locali, documenti program-matici e piani comunali	Almeno 4 giorni consecutivi	100 persone con 4 gruppi a 25 partecipanti scelti con sorteggio
Il dibattito pubblico	Chiarimento di questioni di interesse pubblico di grande rilevanza		Progetti comunali di maggior entità	Più mesi	aperto a tutti, anche tramite Internet
Panel di cittadini e sondaggi rappresentativi	Consulenza degli amministratori (politici), rilevamento di opinioni e valutazioni		Tutte le questioni della politica comunale	3-4 volte per anno per 3-4 anni consecutivi	500-2.500 persone
Consiglio civico	Stimoli per il dibattito pubblico e proposte per gli amministratori		Problemi locali e atti di pianificazione comunale	2 giorni per il Consiglio civico, mezza giornata per il "forum civico aperto"	12-20 persone, forum civico aperto a tutti
Laboratorio del futuro/ Linee guida comunali	Orientamenti per tutta la popolazione e l'amministrazione comunale, incidenza nell'opinione pubblica		Lo sviluppo strategico del comune, il futuro del comune	Più incontri, incontri preparativi e di valutazione successiva	5-200 partecipanti
Mediazione politica	Soluzione di conflitti, consultazione degli interessati		Argomenti, soprattutto progetti e interventi, di interesse pubblico	Più mesi, incontri periodici. Conferenza di mediazione: 1-2 giorni	10-100 persone
La Giornata della Democrazia	Informazione, discussioni su riforme della partecipazione, proposte agli amministratori		Tutte le questioni della politica comunale	1 giorno	Fino a 500 persone
Il bilancio partecipativo	Consultazione degli amministratori, coinvolgimento dei cittadini nelle scelte finanziarie del Comune		Bilancio di previsione comunale, spese per investimenti	Più assemblee civiche sia a livello di frazione e quartiere, sia per tutto il comune, alcuni mesi	aperto

Il criterio principale di scelta adoperato per questo volume è stato da una parte quello dell'applicazione in corso in un comune della nostra regione oppure in una regione vicina in Italia o all'estero, dall'altra l'applicabilità del metodo nelle condizioni giuridiche e politiche del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo.

Come vengono disciplinati questi metodi a livello giuridico?

In base all'autonomia statutaria dei Comuni (Art. 117 Costituzione) i Comuni possono stabilire i diritti e le forme di partecipazione diretta in maniera autonoma.³ Sia riguardo ai diritti referendari (democrazia diretta decidente), sia riguardo ai metodi deliberativi lo spazio giuridico dei Comuni non è ancora stato esaurito. La partecipazione prende una forma giuridica solo a partire dal momento della sua approvazione in Consiglio comunale come parte dello Statuto comunale. La possibilità di introdurre nuove forme di partecipazione dei cittadini è riconosciuta anche nell'Ordinamento dei Comuni regionale (Testo unico dell'ordinamento dei Comuni, DPRReg. 01-02-2005, n.3L, sezione 10) che prevede la "promozione di strutture per la partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale anche in base del quartiere o di frazione". I Comuni, inoltre, nei loro statuti possono anche introdurre "forme innovative di partecipazione dei cittadini o di democrazia diretta" (art. 4, DPRReg. 01-02-2005, n.3L).

Senza dubbio più partecipazione dei cittadini con i metodi presentati in questo volume comporta anche un maggior impegno da parte delle amministrazioni comunali. Già nella fase di discussione e di approvazione di tali iniziative ci sono dei passaggi da definire insieme ai cittadini, almeno quelli organizzati: "Se non si segue la consueta procedura di rilevare, discutere e risolvere un problema in seno alla giunta comunale con la successiva presentazione e approvazione di una delibera definitiva nel Consiglio comunale", spiega Karl Gudauner, "questo implica un orientamento del tutto nuovo all'approccio politico-amministrativo. Queste novità riguardano la definizione del problema, l'elaborazione di proposte di soluzione tenendo conto dei vari interessi in gioco e del processo decisionale.

Partecipazione ha a che fare con il modo di raccogliere le informazioni sulle misure preventive, in che modo si informa la popolazione sulla propria attività e in che modo alla popolazione viene consentito di fare proposte per dette misure e quale importanza l'amministrazione comunale attribuisce a queste proposte, e infine se la

³ „La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province, e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

popolazione si vedrà attribuita anche qualche responsabilità decidente oppure solo un ruolo consultivo.”⁴

La 'democrazia deliberativa' integra la democrazia diretta

Luigi Bobbio, analizzando il Dibattito pubblico sulla Gronda autostradale di Genova (Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova, in Rivista Italiana di Politiche pubbliche, n.1, 2010, p.140), osserva come la ricorrente critica sul carattere meramente "consultivo" di molti processi partecipativi sia in realtà infondata: "...a parte il fatto che è impossibile immaginare come una sede informale e aperta possa prendere decisioni vincolanti per la collettività (...), la mancanza di potere decisionale costituisce al contrario un'importantissima risorsa. Consente un confronto più aperto e vitale; libera la discussione dall'impaccio della formalità. È vero, naturalmente, che alla fine il proponente potrà scegliere in piena autonomia quali proposte accogliere e come, ma – dopo un confronto ricco, teso e articolato – non avrà particolare interesse a trascurare le ragioni portate avanti da un territorio su cui dovrà lavorare negli anni successivi. Caso per caso si dovrà esaminare il grado di influenza che il dibattito è riuscito ad avere sulle decisioni finali.”

Alcune caratteristiche di fondo segnano la democrazia deliberativa. Luigi Bobbio ne ha sottolineato soprattutto le seguenti tre.

Primo, non necessariamente, ma potenzialmente è in grado di sortire delle decisioni politiche migliori. Nel dibattito pubblico i problemi vengono discussi pubblicamente e si aprono nuove soluzioni al problema posto.

Secondo, le decisioni acquisiscono una legittimità maggiore, se preparate in maniera deliberativa, dato che non vengono prese da un piccolo gruppo ristretto ed elitario, ma da un gruppo più ampio di partecipanti. Una parte di questi cittadini forse non condivideranno la decisione finale, ma almeno tutti riconosceranno la legittimità del metodo applicato.

Terzo, ma di rilevante importanza per il nostro intento: la democrazia deliberativa promuove le "virtù civiche, in quanto i cittadini imparano ad ascoltarsi, a far valere tolleranza e a costruire una fiducia reciproca.”⁵

Antonio Floridia, esperto toscano di democrazia partecipativa definisce il senso che il termine *deliberation* ha in inglese come un processo di formazione delle opinioni e della volontà attraverso lo scambio argomentativo, come un processo che *precede* la decisione. 'Deliberare' significa soppesare, in modo riflessivo, le ragioni che si

⁴ Karl Gudauner (2014), *Partizipation braucht Struktur*, in; Gudauner/Frei/Karner/Bernhard/Tumler, *Partizipation in ländlichen Gemeinden*, Abschließender Bericht, CHIRON-SBZ, Bolzano, 19

⁵ Paul Ginsborg (2006), *La democrazia che non c'è*, S.73-74, Einaudi, Torino

possono portare a favore o contro una scelta. Il termine italiano ‘deliberazione’ viene invece inteso come sinonimo di ‘decisione’, ma l’uso ‘anglosassone’ (e anche tedesco) a poco a poco si sta imponendo, almeno tra gli ‘addetti ai lavori’.

La democrazia deliberativa può essere definita come una procedura decisionale che è *democratica* in quanto *inclusiva* e che è *deliberativa* in quanto si fonda sullo scambio pubblico di argomenti e di ‘buone ragioni’: qualcosa di molto diverso, dunque, dall’idea che i cittadini, immediatamente e direttamente, possano ‘decidere’. La legge toscana promuove processi partecipativi che abbiano determinati requisiti che si avvicinino quanto più possibile a questo ideale, cioè ad una pratica della partecipazione come confronto pubblico in forma di dialogo e dibattito. In pratica, naturalmente, è sempre difficile raggiungere pienamente tale ideale; ma – intanto – cercare di approssimarsi a esso permette di migliorare la qualità della partecipazione” (cfr. l’intervista al cap.6).

1

IL CONSIGLIO COMUNALE APERTO: cos’è, come funziona e come si può introdurre nello Statuto dei Comuni

In Italia ci sono alcuni Comuni fortunati che hanno introdotto lo strumento del Consiglio Comunale Aperto. Si tratta di un Consiglio Comunale in cui i cittadini hanno facoltà di parlare e di essere ascoltati. Le decisioni poi vengono prese solo dai Consiglieri Comunali, ma è comunque uno strumento di partecipazione molto forte e con esiti non sempre scontati. Questo strumento esiste ad esempio a Cerro al Lambro (MI), Morciano di Romagna (RN), Manta (CN), Saronno (VA), Cortona (AR), Pecetto (TO), Spoleto (PG). Alla fine dell’articolo riporto le parti degli Statuti (dove presente) e dei Regolamenti che lo introducono in alcune città, a titolo di esempio.

Varia molto da località a località, a volte è previsto nello Statuto, a volte solo nel regolamento del Consiglio comunale. A Cortona ad esempio il Consiglio Comunale Aperto può essere richiesto, oltre che dal Sindaco o da 1/3 dei consiglieri o dalla Conferenza dei capigruppo, anche da 500 cittadini su un argomento scelto da loro. Gli amministratori sono chiamati a partecipare come a un consueto Consiglio comunale, i cittadini possono intervenire con domande e proposte durante il dibattito. A volte il Consiglio Comunale Aperto ha carattere solo consultivo e poi

per le decisioni si rimanda ad altro Consiglio Comunale ordinario, a volte invece può prendere decisioni finali sulle mozioni. Dal punto di vista dei cittadini un buon funzionamento del Consiglio Comunale Aperto si può ottenere prendendo le parti migliori presenti nei vari Comuni.

Ecco come potrebbe essere strutturato per funzionare bene:

- il Consiglio Comunale Aperto può essere convocato dal Sindaco, da un certo numero di Consiglieri (esempio 1/3) o da un comitato di cittadini con raccolta di firme (esempio lo stesso numero di quelle necessarie per presentare una lista alle elezioni comunali) su un determinato tema;
- il Consiglio Comunale Aperto permette ai cittadini di prendere la parola. Tutti, consiglieri e cittadini, hanno uguale tempo, ad esempio uno o due minuti, per parlare;
- alla fine le proposte emerse vengono votate dai Consiglieri come nei normali Consigli Comunali;
- il Consiglio Comunale Aperto viene svolto in locali sufficientemente grandi per accogliere i cittadini e non nella sede dell'abituale Consiglio comunale.
- il Consiglio Comunale Aperto viene pubblicizzato in maniera adeguata dall'amministrazione, con invio di invito scritto a partecipare a tutti i cittadini e con adeguata spiegazione del tema trattato e dell'agenda di discussione, con i punti di vista dei richiedenti e dell'amministrazione, almeno 10 giorni prima dell'evento.

Questo potrebbe essere un esempio di articolo da inserire nello Statuto comunale:

Statuto Comunale - Art. XXX

CONSIGLIO COMUNALE APERTO AI CITTADINI

1. Il Presidente del Consiglio convoca, almeno una volta l'anno, una 'seduta aperta ai cittadini' del Consiglio comunale, nella sua sede abituale o anche in luogo diverso, per rilevanti motivi d'interesse della comunità relativi a bisogni e richieste dei cittadini.
 - a) Di sua iniziativa, sentita la Conferenza dei capigruppo;
 - b) Su richiesta di almeno 1/3 dei consiglieri o del Sindaco;
 - c) Su richiesta di almeno XXX (numero pari alle firme necessarie per presentare una lista elettorale alle elezioni comunali) residenti.
2. Tali sedute hanno carattere straordinario e sono aperte a tutti i residenti nel Comune.

3. In tali particolari sedute il Presidente garantisce la piena libertà di espressione di tutti i presenti. I rappresentanti di coloro che hanno presentato istanza di partecipazione, possono illustrare le proprie richieste anche per orientare il Consiglio Comunale nel merito. Gli interventi non possono avere una durata superiore a 3 minuti, salvo deroga consentita dal Presidente del Consiglio.

4. Le istanze che i cittadini intendono sottoporre al Consiglio comunale devono essere presentate, almeno quindici giorni prima della seduta, su apposito modulo depositato presso l'ufficio segreteria, nel quale devono essere indicati:

- a) generalità del cittadino o dei cittadini che presentano l'istanza;
- b) indicazione dei cittadini e/o dei rappresentanti chiamati ad esporre le osservazioni, le proposte, i suggerimenti oggetto dell'istanza, nonché individuazione del soggetto destinatario delle comunicazioni dell'Amministrazione comunale;
- c) l'oggetto dell'istanza deve riguardare problematiche della collettività del Comune;
- d) individuazione di una eventuale proposta specifica sull'orientamento dell'Amministrazione comunale.

5. Durante le sedute 'aperte ai cittadini' possono essere approvate mozioni, ordini del giorno e deliberazioni su argomenti di competenza del Consiglio comunale.

La data di convocazione del Consiglio comunale 'aperto ai cittadini' deve essere portata a conoscenza della cittadinanza almeno trenta giorni prima della data di convocazione.

Esempi di Statuti e Regolamenti vigenti delle città o Comuni che hanno il Consiglio Comunale Aperto:

Comune di Pecetto (TO)

Regolamento Consiglio Comunale - Art. 34

CONSIGLIO COMUNALE APERTO

È facoltà del Sindaco, quale Presidente del Consiglio comunale, quando si debba deliberare su argomenti di particolare interesse per tutta la comunità locale che si ritiene opportuno consultare in tal modo, indire un Consiglio Comunale Aperto inteso come seduta del Consiglio alla quale la popolazione è invitata a partecipare e

ad intervenire nella discussione dell'argomento all'ordine del giorno e ad esprimere sullo stesso le proprie opinioni. Terminata la consultazione della popolazione il Consiglio Comunale Aperto viene dichiarato chiuso e la seduta prosegue con le consuete modalità; il pubblico presente può solo assistere ai lavori del Consiglio secondo le normali regole.

Il Consiglio Comunale Aperto è convocato dal Sindaco con le consuete modalità, ma deve essere anche adeguatamente pubblicizzato affinché tutta la popolazione ne sia messa a conoscenza. Il Consiglio Comunale Aperto può essere convocato in luogo diverso dalla Sede comunale per esigenze tecnico-organizzative che consentano la più ampia partecipazione della popolazione.

Comune di Cortona (AR)

Statuto - Art. 25

CONVOCAZIONE DEL CONSIGLIO - VALIDITA' DELLE SEDUTE

1. Il Presidente è tenuto a convocare il Consiglio, entro un termine non superiore a venti giorni, quando lo richiedano un 1/5 dei consiglieri, il Sindaco e la Giunta inserendo all'ordine del giorno gli argomenti richiesti.

2. Il Presidente convoca il Consiglio in seduta aperta:

- a) Di sua iniziativa, sentita la Conferenza dei capigruppo;
- b) Su richiesta di almeno 1/3 dei consiglieri o del Sindaco;
- c) Su richiesta di almeno 500 cittadini residenti.

3. Nel caso di richiesta di indizione di cui precedente comma 2, lett. c, il Presidente convoca la conferenza dei capigruppo ed i promotori, presentando l'ipotesi alternativa di un'assemblea pubblica cui far partecipare il sindaco, la giunta e la commissione consiliare di riferimento. Entro 30 giorni dalla richiesta iniziale il Presidente deve convocare il Consiglio Aperto, salvo il caso in cui entro tale termine i promotori abbiano rinunciato alla richiesta, o abbiano optato per l'assemblea pubblica.

Comune di Cortona (AR)

Regolamento Consiglio Comunale - Art.55

ADUNANZE 'APERTE'

1. Il Presidente quando si verificano le particolari condizioni previste dallo Statuto o rilevanti motivi d'interesse della comunità lo fanno ritenere necessario, può convocare l'adunanza 'aperta' del Consiglio comunale:

- a) di sua iniziativa, sentita la conferenza dei capigruppo;
- b) su richiesta di almeno 1/3 dei consiglieri o del Sindaco;
- c) su richiesta di almeno 500 residenti, fatto salvo quanto previsto dallo statuto vigente;

2. dall'art. 2 del presente Regolamento.

La seduta può svolgersi nella sua sede abituale od anche nei luoghi particolari previsti.

3. Tali adunanze hanno carattere straordinario e alle stesse, con i consiglieri comunali, possono essere invitati parlamentari, rappresentanti della regione, della provincia, di altri comuni, delle circoscrizioni, degli organismi di partecipazione popolare e delle associazioni sociali, del volontariato, politiche e sindacali interessate ai temi da discutere.

4. In tali particolari adunanze il Presidente, garantendo la piena libertà di espressione dei membri del Consiglio comunale, consente anche interventi di cittadini presenti in aula, dei rappresentanti come sopra invitati, che portano il loro contributo di opinioni, di conoscenze, di sostegno e illustrano al Consiglio Comunale gli orientamenti degli enti e delle parti sociali rappresentate.

5. Durante le adunanze 'aperte' del Consiglio comunale non possono essere adottate deliberazioni o assunti impegni di spesa, anche di massima, a carico del bilancio comunale. In tali casi si può prescindere dalla presenza del Segretario Generale.

2

UN ALTRO TIPO DI ASSEMBLEA CIVICA: 'La parola ai cittadini'

Questo metodo punta ad offrire a tutti i partecipanti di una tale assemblea di presentare entro tempi molto contenuti le loro proposte, di discuterle e di formare una scaletta di proposte prioritarie in base ad una votazione democratica. Inoltre, di tutte queste proposte si può discutere con i rappresentanti eletti presenti in sala. A conclusione di un'assemblea civica in stile 'La parola ai cittadini' le proposte più votate vengono ufficialmente consegnate alle istituzioni (Sindaco, Consiglio comunale).

La Parola ai Cittadini è un metodo partecipativo inventato dal Gruppo Bilancio Partecipativo di Vicenza nel 2003. Da allora è stato utilizzato decine e decine di volte in tutta Italia e in tutti gli ambiti, da quello informale di gruppi di amici fino ad assemblee pubbliche con 370 persone.

È facile da preparare, richiede pochissimo materiale e strutture, può essere realizzato da chiunque e ha una durata di un paio d'ore, richiede 5 volontari più un facilitatore che sta al tavolo della presidenza.

Si inizia raccogliendo i titoli di una ventina di idee dei presenti. Ciascun proponente dice il suo nome e il titolo della sua proposta in poche parole. Dopo aver realizzato questo elenco di nomi e proposte, scritto in tempo reale su un foglio elettronico videoproiettato in modo che tutti possano seguire l'evoluzione della serata, si

comincia chiamando il primo proponente a presentare la propria proposta.

Il cittadino ha un minuto per descrivere la sua proposta, poi c'è lo spazio per tre interventi (es. richieste di chiarimento) di un minuto ciascuno dei cittadini in sala, infine c'è la risposta finale di un minuto del proponente. In totale cinque minuti per presentare in maniera sufficiente un'idea.

I tempi vengono tenuti con un timer videoproiettato, con lo spazio di un minuto uguale per tutti, senza deroghe o eccezioni. Tutto ciò viene spiegato durante il primo intervento del facilitatore. Sono regole semplici, ma bisogna essere chiari e farle rispettare. Colui che facilita la serata è un elemento neutro, non fa proposte e non commenta i contenuti esposti. Fa rispettare i tempi, fa fare interventi della stessa durata e ogni tanto interviene (ad es. con delle battute) per alleggerire la tensione che inevitabilmente si crea rispetto agli argomenti più caldi.

Alla fine di questi cinque minuti, la proposta viene fatta votare dal facilitatore per alzata di mano e una o più persone con l'incarico di contare fanno la somma di tutte le mani alzate. Si possono votare da zero a tutte le proposte: la scelta è libera. Il numero di voti ottenuti viene scritto su un foglio di calcolo videoproiettato di fianco alla proposta e così dopo circa due ore, si sono ascoltate, discusse e votate venti proposte.

Queste idee votate vengono poi messe in ordine di votazione (basta ordinare la colonna del voto in maniera decrescente) e si determina in questo modo il grado di priorità che i presenti hanno assegnato alle proposte. Fatto questo ordinamento il facilitatore riassume i risultati della serata in modo che tutti escano con le idee chiare e sappiano cosa avverrà in seguito (esempio consegna dei risultati nel Consiglio comunale).

L'ideale è che alla 'Parola ai Cittadini' partecipino anche gli amministratori della città e che possano esprimere con tempi uguali a quelli riservati ai cittadini le loro osservazioni tecniche sulle proposte avanzate. È importante che a fine serata dicano cosa vogliono fare delle proposte più votate. In sintesi, 'La Parola ai Cittadini' è un modo per permettere ai cittadini di avanzare proposte, farle discutere, farle votare da loro e infine, se gli organizzatori sono bravi, riuscire a farle discutere in Consiglio Comunale tramite gli amministratori presenti alla serata. Tutto in una sola serata, ottenendo quindi dal punto di vista dei cittadini, un ottimo rapporto tra costi (energia, tempo, fatica) e risultati. Quando tutto funziona bene, la proposta più votata dai cittadini diventa un punto all'ordine del giorno (se portato da un consigliere di maggioranza) o una mozione (se portata da un consigliere di minoranza) in consiglio comunale in pochi giorni, anche se nessuno Statuto comunale italiano lo prevede.

È quindi importante che gli organizzatori prima di lanciare pubblicamente “La parola ai cittadini” contattino l’amministrazione in carica per chiarire se è disponibile a portare i punti più votati in consiglio comunale. Se la disponibilità è bassa ci si può accordare con le minoranze che trasformeranno in mozione (è un loro diritto) i punti più votati. In un modo o nell’altro, con questo accordo preliminare, si può quindi annunciare sulle locandine di invito che le proposte più votate saranno discusse in Consiglio Comunale. Questo è uno degli elementi più motivanti per i cittadini a impiegare del tempo per una riunione pubblica. Per saperne di più sullo strumento, vedere qualche video, leggere i risultati, conoscere le città dove è stata organizzata, si suggerisce di cercare ‘La Parola ai Cittadini’ nel blog www.paolomichelotto.it oppure www.cittadinivereto.it

Proposta di articolo per lo Statuto Comunale - Art. XXX

LA PAROLA AI CITTADINI

Una volta l’anno su iniziativa dell’amministrazione o su richiesta di 200 aventi diritto al voto referendario, viene convocata entro 1 mese dal deposito delle firme, una assemblea aperta al pubblico, pubblicizzata in maniera adeguata dall’amministrazione, con le seguenti caratteristiche:

- orario e luoghi scelti in modo da agevolare la massima partecipazione dei cittadini
- tutti i residenti del comune hanno facoltà di partecipare
- presenza del Sindaco e degli assessori
- viene stilato un elenco delle proposte da discutere
- si discute la prima proposta e poi via via le altre con pari breve tempo massimo uguale per tutti gli interventi
- ogni proposta dopo breve discussione viene votata
- la proposta più votata della serata viene approfondita, discussa e votata nel primo Consiglio Comunale utile, con invito del cittadino proponente a relazionare.

3

DIRITTO ALL’INFORMAZIONE E ISTRUTTORIA PUBBLICA

L’informazione più puntuale e completa possibile fa parte dei compiti istituzionali di ogni amministrazione comunale e sta alla base della partecipazione dei cittadini. La trasparenza è un principio di fondo dell’amministrazione pubblica che deve trovarsi a disposizione del cittadino, non viceversa. Se non diversamente disciplinato, vale il principio che tutte le norme e tutti gli atti amministrativi di un Comune devono essere pubblici. Un Comune deve creare i presupposti affinché tutti i cittadini abbiano accesso alle informazioni.

3.1 Diritto all’informazione

Un’informazione possibilmente completa sulle questioni di interesse pubblico comunali fa parte dei compiti istituzionali di un’amministrazione comunale. Inoltre è la condizione di base per la partecipazione dei cittadini. Se non disciplinato diversamente, vige il principio che tutti i regolamenti e altre norme e atti del Comune devono essere pubblici. Il Comune è tenuto a creare i presupposti per fare accedere i cittadini a tutte queste informazioni.

Per salvaguardare la trasparenza – tanto è previsto dal modello di Statuto proposto dal Consorzio dei Comuni dell’Alto Adige – il Comune garantisce l’informazione più

ampia e tempestiva attraverso gli uffici competenti. Informazioni in tal senso non sono solo le informazioni utili per usufruire dei vari servizi comunali, ma anche l'accesso agli atti, la consulenza, l'assistenza nonché la presentazione e accettazione di reclami.

Inoltre le comunità e le associazioni registrate nel rispettivo comune, interessate da atti e norme comunali in riguardo ai loro obiettivi, posizioni giuridiche e interessi legittimi hanno il diritto di essere consultate e informate della procedura amministrativa in corso, poi hanno anche il diritto di partecipare (art. 37, Statuto comunale di Malles). Nella maggior parte degli statuti comunali non sono, però, previsti dei termini chiari per rispettare quest'obbligo di informazione da parte del Comune.

La legge reg. 31 luglio 1993, n. 13, approvato in base ad una legge dello Stato del 1990 /definita anche legge sulla trasparenza) disciplina il diritto di ogni cittadino ad accedere agli atti amministrativi e definisce le modalità generali, tenendo fermi due principi fondamentali: quello della gratuità e quello della semplicità. In un apposito regolamento si descrive l'andamento esatto, elencando nel dettaglio a quali atti il cittadino ha diritto di conoscenza e quali atti gli sono preclusi. Inoltre si definisce precisamente, quale ufficio è competente per quale procedimento amministrativo e in che modo il cittadino può richiedere l'accesso ai dati (in forma orale e scritta; se in forma scritta il Comune deve predisporre i relativi moduli). Il Comune di Malles ha completato gli articoli sull'informazione dei cittadini con un articolo apposito.

Lo Statuto comunale di Malles

ART. 34 IL DIRITTO DI INFORMAZIONE

1. L'informazione tempestiva e completa costituisce attività fondamentale dell'amministrazione comunale in quanto presupposto per la partecipazione dei cittadini.

2. Ai fini della partecipazione all'amministrazione ed alla formazione di atti amministrativi incidenti su posizioni giuridiche soggettive e per assicurare la trasparenza nell'amministrazione comunale il Comune garantisce la maggiore possibile e tempestiva informazione per il tramite dei propri uffici responsabili e mediante adeguati mezzi di pubblicazione e di diretta comunicazione e notifica secondo le vigenti disposizioni di settore. Costituisce comunque parte

dell'informazione quella relativa ai particolari del singolo procedimento, alle modalità dell'espletamento dei servizi ed alla loro fruizione, ai termini entro i quali i singoli procedimenti saranno svolti, agli uffici responsabili in ordine ai medesimi, alle forme di partecipazione degli interessati agli stessi, al loro diritto di accesso agli atti del procedimento, alla consulenza ed assistenza nonché infine alla presentazione ed all'accettazione di ricorsi.

3. Il diritto di informazione include anche la trasmissione ai cittadini interessati delle informazioni in possesso del comune mediante la consulenza, a mezzo della messa a disposizione delle proprie strutture e servizi ad enti, associazioni di volontariato ed a comunità.

4. Dovranno formare oggetto di una informazione particolarmente vasta e dettagliata gli atti fondamentali del comune ed in modo particolare i regolamenti, gli atti generali di pianificazione e di programmazione, il bilancio di previsione ed il conto consuntivo, i programmi generali dei lavori pubblici e la regolamentazione dei pubblici servizi.

5. Forme di specifica e particolareggiata informazione sono attuate per assicurare la trasparenza degli atti relativi alla assunzione di personale, al rilascio di concessioni e contributi e dei contratti in generale.

Partendo dal diritto generale dei cittadini all'informazione sull'attività del proprio comune, hanno anche un diritto a consultare gli atti amministrativi, eccetto quelli coperti dal diritto di privacy (diritto di accesso agli atti, art. 35, Statuto comunale di Malles).

ART. 35 - IL DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI ED AI DOCUMENTI

1. Tutti gli atti amministrativi sono pubblici ad eccezione di quelli dichiarati riservati dalla legge e di quelli che, ai sensi del regolamento comunale, con provvedimento del Sindaco, vengono dichiarati di temporanea riservatezza.

2. Il Regolamento disciplina inoltre il diritto spettante ad ogni cittadino ed alle comunità alla gratuita visione ed esame degli atti nonché al rilascio di copie previo pagamento dei soli costi di riproduzione.

3.2 L'Istruttoria Pubblica

L'Istruttoria Pubblica è l'opportunità di un confronto pubblico, tra cittadini e Amministrazione comunale, riguardante la formazione di atti (normativi o amministrativi) prima dell'adozione del provvedimento finale. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, a cui possono partecipare, per il tramite di un esperto di parte, oltre alla giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere diffuso.

L'Istruttoria Pubblica è uno strumento di partecipazione previsto in alcuni comuni italiani tra cui Bologna, Bolzano, Modena, Jesi (AN), Vicenza. Viene effettuata su un determinato argomento, con sedute pubbliche a cui può partecipare la cittadinanza, con diritto di intervento, possono essere depositati documenti, sentiti esperti. Alla fine viene redatto un verbale con le conclusioni della istruttoria pubblica e dato ai Consiglieri Comunali come base per la loro discussione in aula su questo argomento. È interessante il fatto che può essere richiesta anche dai cittadini raccogliendo un determinato numero di firme.

Come strumento è interessante, perché fornisce la possibilità ai cittadini di far effettuare una discussione pubblica su un determinato argomento che sta a cuore ai cittadini. Il risultato non è però vincolante per gli amministratori, ma fornisce solo una base informativa su cui discutere in Consiglio Comunale. Per questo ultimo aspetto, non dovrebbe essere richiesto un gran numero di firme per attivare la Istruttoria Pubblica. A Bologna vengono richieste 2000 firme con una popolazione di 381.000 persone, ovvero lo 0,5%. Inoltre ci devono essere tempi rapidi di attivazione (30 giorni), tempi lunghi per la raccolta firme (180 giorni), tempi rapidi per lo svolgimento (30 giorni), e, infine, risultato certo.

Ecco la mia proposta di articolo da introdurre di uno Statuto Comunale, basato sugli esempi, ottimizzati dal punto di vista dei cittadini, delle città dove questo strumento è presente.

Statuto Comunale – Art XXX

ISTRUTTORIA PUBBLICA

1. Nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di regolamenti o di atti amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da Istruttoria Pubblica, secondo le modalità stabilite dal Regolamento.
2. Sull'indizione dell'istruttoria decide il Consiglio comunale quando è su proposta della Giunta, di due capigruppo del Consiglio, di un Consiglio di Quartiere. L'istruttoria deve essere indetta altresì quando ne faccia richiesta almeno lo 0,05% della popolazione.
3. La richiesta deve essere presentata da un comitato promotore composto da non meno di dieci cittadini.
4. I cittadini di cui al precedente comma devono provvedere alla raccolta delle firme entro 180 giorni dalla presentazione della richiesta di istruttoria alla Segreteria Generale.
5. L'istruttoria deve essere indetta entro trenta giorni dal deposito presso la Segreteria Generale delle firme richieste.
6. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, a cui possono partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla Giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale e singoli cittadini.
7. Il documento finale della Istruttoria Pubblica diventa la base del dibattito relativo all'oggetto dell'istruttoria in Consiglio Comunale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.
8. Il Regolamento disciplina le modalità di raccolta delle firme per la richiesta, le forme di pubblicità, le modalità di svolgimento dell'istruttoria, che deve essere conclusa entro trenta giorni dall'inizio.
9. Sono fatte salve le forme di partecipazione ai procedimenti di amministrazione giuridica generale previste dalla legislazione vigente.

Qui gli esempi esistenti in Italia

Bologna⁶

L' Istruttoria Pubblica è uno degli strumenti utilizzati dal Comune di Bologna per la promozione degli istituti di partecipazione e per la valorizzazione delle forme di consultazione dei cittadini. L'Istruttoria Pubblica può essere indetta nei procedimenti di elaborazione di atti normativi o amministrativi a contenuto generale.

Viene indetta:

- su proposta della Giunta
- su proposta di due Capigruppo del Consiglio Comunale
- su proposta di un Consiglio di Quartiere
- su richiesta di 2000 persone titolari del diritto di partecipazione

Sono titolari del diritto di partecipazione i cittadini:

- iscritti nelle liste elettorali del comune di Bologna
- residenti nel Comune, non ancora elettori, che abbiano compiuto il 16° anno di età
- cittadini non residenti, ma che nel Comune esercitano la loro attività prevalente di lavoro o di studio (attività che l'interessato può autocertificare)
- gli stranieri e gli apolidi residenti nel comune di Bologna o che comunque vi svolgono la propria attività prevalente di lavoro e studio.

Possono fare la richiesta gruppi di cittadini, associazioni, comitati, purché portatori di interessi non individuali.

La richiesta, scritta e motivata, indirizzata al Sindaco, deve essere sottoscritta da almeno 2.000 persone e consegnata presso gli uffici individuati di volta in volta per le singole istruttorie. La raccolta delle firme deve effettuarsi su fogli di carta libera sui quali è indicato il procedimento amministrativo per cui viene richiesta l'istruttoria. I fogli devono essere vidimati dal dirigente del settore competente per materia. Se espressamente richiesto da chi promuove l'istruttoria, i fogli possono essere tenuti a disposizione dei cittadini per la sottoscrizione, presso il Comune, durante gli orari d'ufficio e secondo le indicazioni del responsabile del procedimento.

I fogli recanti le firme dei sottoscrittori, vengono ritirati dal legale rappresentante dell'associazione o comitato che ha richiesto la raccolta delle firme presso il Comune. Il responsabile del procedimento, verificata la regolarità delle firme, presenta il fascicolo con la richiesta di Istruttoria Pubblica al Presidente del Consiglio Comunale per la decisione del Consiglio stesso circa la sua indizione.

Dopo l'esecutività della delibera consiliare di ammissione dell'istruttoria, ne viene

dato avviso pubblico tramite manifesto e pubblicazione su almeno due quotidiani, di cui uno a carattere locale.

La prima seduta si tiene entro due mesi dalla pubblicazione dell'avviso stesso. Le sedute si svolgono nella forma di pubblico contraddittorio e si tengono nella sala del Consiglio Comunale, presiedute dal Presidente del Consiglio comunale. Di ogni seduta viene redatto un verbale.

Al termine dell'ultima seduta, il Presidente del Consiglio redige una relazione che, trasmessa al Consiglio Comunale, viene acquisita come base del dibattito relativo all'oggetto dell'istruttoria.

Normativa di riferimento

Statuto del Comune di Bologna

Art. 12 – Istruttoria Pubblica

1. Nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da Istruttoria Pubblica.

2. Sull'indizione dell'istruttoria decide il Consiglio Comunale quando è su proposta della Giunta, di due capigruppo del Consiglio, di un Consiglio di Quartiere. L'istruttoria deve essere indetta altresì quando ne facciano richiesta almeno duemila persone salvo motivato diniego approvato a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri Comunali assegnati.

2 bis. La richiesta deve essere presentata da un comitato promotore composto da non meno di venti cittadini rientranti nelle classificazioni definite all'art. 3.

2 ter. I cittadini di cui al precedente comma 2-bis devono provvedere alla raccolta delle firme entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta di istruttoria alla Segreteria Generale.

2 quater. L'istruttoria deve essere indetta entro sessanta giorni dal deposito presso la Segreteria Generale delle duemila firme richieste.

3. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla Giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.

⁶ vedi: <http://www.comune.bologna.it/partecipazione/servizi/101:3406/3445/>

4. Il Regolamento disciplina le modalità di raccolta delle firme per la richiesta, le forme di pubblicità, le modalità di svolgimento dell'istruttoria, che deve essere conclusa entro tempi certi.

5. Sono fatte salve le forme di partecipazione ai procedimenti di amministrazione giuridica generale previste dalla legislazione vigente.

Modena⁷

Istituti di partecipazione: Istruttoria Pubblica

Modalità

L'Istruttoria Pubblica è indetta dal Consiglio Comunale su proposta (in alternativa):

- della Giunta
- di un quinto di consiglieri o di almeno tre capigruppo del Consiglio
- di due consigli di circoscrizione
- di almeno mille persone.

L'Amministrazione dà avviso alla cittadinanza, con mezzi idonei, della data e del luogo della seduta istruttoria, che dovrà tenersi entro due mesi dalla pubblicazione dell'avviso stesso.

Le sedute sono convocate dal Sindaco o da un suo delegato. Durante le sedute vengono redatti processi verbali e i partecipanti possono presentare relazioni scritte che vengono acquisite agli atti del procedimento. I risultati della seduta vengono trasmessi al Consiglio Comunale che acquisisce questi documenti come base del dibattito relativo all'oggetto dell'istruttoria pubblica.

⁷ Cfr. <http://www.comune.modena.it/aree-tematiche/voto-partecipazione-e-pariopportunita/istituti-di-partecipazione/istituti-di-partecipazione-istruttoria-pubblica>

Normativa di riferimento

Titolo II dello Statuto Comune Comunale di Modena

REGOLAMENTO COMUNALE SUGLI ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE

Articolo 18 Istruttoria pubblica

1. Nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di atti normativi amministrativi di carattere generale l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da Istruttoria pubblica.

2. Sull'indizione dell'istruttoria decide il Consiglio comunale su proposta della Giunta, di 1/5 di Consiglieri o almeno 3 Capigruppo del consiglio, di 2 Consigli di circoscrizione. L'istruttoria può essere altresì indetta quando ne facciano richiesta almeno 1000 persone.

3. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla Giunta e ai gruppi consiliari, Circoscrizioni, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse non individuale.

4. Il regolamento disciplina le modalità di raccolta delle firme per la richiesta, le forme di pubblicità, le modalità di svolgimento dell'istruttoria, che deve essere conclusa entro tempi certi.

5. Sono fatte salve le forme di partecipazione ai procedimenti di amministrazione giuridica generale previste dalla legislazione vigente.⁸

⁸ Simili regolamenti sono presenti anche nello Statuto comunale di Jesi (art. 18, http://www.comune.jesi.an.it/opencms/export/jesiit/sito-JesiItaliano/Contenuti/comune/Istituti_Partecipazione/visualizza_asset.html_1605315368.html), nonché nello Statuto comunale di Vicenza (Art. 17 comma 5-6; URL: <http://www.comune.vicenza.it/utilita/documento.php/68007>) e nello Statuto del comune di Bolzano, Art. 21, comma 5 del regolamento sulla partecipazione dei cittadini, URL: www.comune.bolzano.it/UploadDocs/4291_Regolamento_Partecipazione.pdf

4

ISTANZE, PETIZIONI E DELIBERE DI INIZIATIVA POPOLARE

Istanze e petizioni, diritti democratici antichi dei cittadini, non sono altro che una lettera al Comune (al sindaco o un altro organo del Comune). Di regola una petizione punta ad affrontare una questione politica di interesse pubblico, mentre le istanze riguardano fatti relativi a casi individuali. Chi come cittadino presenta una petizione ha anche il diritto di ricevere una risposta.

4.1 Istanze e petizioni

Questi strumenti di democrazia apparentemente minori e normalmente poco conosciuti e usati dai cittadini, devono avere termini certi per essere funzionanti. Generalmente sono descritti male e molto sinteticamente negli statuti comunali. Ecco invece una proposta per istanze e petizioni, basata sulla chiara proposta fatta a Cavallino – Treporti (VE) dal comitato Più Democrazia nella loro proposta di regolamento sugli strumenti di democrazia diretta (<http://piudemocraziacavallinotreporti.wordpress.com/testo-legge/>)

Statuto Comunale Art. XXX

ISTANZE

1. Le istanze sono volte a sollecitare l'intervento dell'Amministrazione comunale in determinate materie e concernono questioni di carattere specifico e particolare, pur non essendo necessariamente dirette ad ottenere un provvedimento amministrativo determinato.
2. Modalità di presentazione:
 - 2.1. Le istanze vanno indirizzate al Sindaco.
 - 2.2. Sono sottoscritte, senza formalità di autenticazione, dal presentatore o dai presentatori, che dovranno essere comunque identificati.
 - 2.3. All'atto della presentazione, l'Ufficio Protocollo generale rilascia una ricevuta.
3. Esito e comunicazioni:
 - 3.1. Il Sindaco provvede direttamente sulle istanze tramite gli Uffici e Servizi comunali competenti.
 - 3.2. Un funzionario appositamente incaricato dal Segretario Generale assume la responsabilità dei procedimenti relativi alle istanze.
 - 3.3 In esito all'istanza, nel termine di 30 giorni dalla presentazione, viene data risposta scritta in merito al provvedimento adottato, ovvero esplicita le motivazioni in merito alla mancata adozione di un provvedimento determinato.

Statuto Comunale Art. XXX

PETIZIONI

1. Le petizioni sono intese a sollecitare l'intervento dell'Amministrazione comunale per la migliore tutela di interessi collettivi o diffusi in materie determinate o per questioni specifiche e particolari. La loro presentazione è soggetta alle formalità previste negli articoli seguenti e vengono esaminate dalla Giunta o dal Consiglio, secondo la rispettiva competenza.
2. Presentazione e Raccolta delle firme
 - a. Chiunque, anche se non residente nel territorio comunale, può presentare petizioni agli organi dell'Amministrazione Comunale.
 - b. La raccolta di adesioni può avvenire senza formalità di sorta in calce al testo comprendente le richieste rivolte all'Amministrazione e indica nome e indirizzo del soggetto petente.

§ c. Per ogni sottoscrittore deve essere chiaramente riportato il cognome ed il nome, il luogo e la data di nascita e la residenza.

3. Deposito della petizione ed esame ai fini dell'ammissibilità:

a. A cura dei promotori, la petizione viene depositata mediante consegna presso l'Ufficio Protocollo generale, il quale ne rilascia ricevuta, ovvero viene presentata a mezzo del servizio postale, ovvero viene presentata mediante invio a mezzo posta elettronica certificata (PEC) ovvero viene presentata mediante mezzi informatici predisposti dall'amministrazione comunale. Se vengono utilizzati metodi informatici, ai promotori è fatto obbligo di conservare la documentazione autentica e ad esibirla su richiesta delle autorità preposte.

b. Il Segretario Generale, od un funzionario appositamente delegato, effettua l'esame di ammissibilità della petizione, accertandone la riferibilità alle funzioni del Comune.

c. La petizione viene pubblicata sulla bacheca comunale e sul sito internet comunale per un periodo prefissato di 30 giorni dalla dichiarazione di ammissibilità.

d. Nel periodo di pubblicazione è concessa la sottoscrizione della petizione da parte di qualsiasi soggetto tramite deposito della firma sugli appositi moduli presenti nella sede comunale ovvero tramite deposito della firma presso i punti di raccolta organizzati dai promotori nell'ambito di eventi pubblici correlati all'iniziativa o nei luoghi pubblici appositamente individuati per la propaganda elettorale e referendaria, oppure tramite procedura di sottoscrizione della petizione online all'interno del sito internet Comunale

4. Trattazione della petizione:

1. Qualora la petizione sia presentata con meno di 30 firme o non raggiunga la quota di 30 firme entro i 30 giorni dalla data di pubblicazione:

a) il sindaco è tenuto a dare risposta scritta al soggetto o comitato proponente specificando nel testo le valutazioni in merito alla petizione

b) la risposta dovrà essere pubblicata nell'apposito spazio sul sito internet comunale

2. Qualora la petizione sia presentata con almeno 30 firme o raggiunga la quota di 30 firme entro i 30 giorni dalla data della pubblicazione:

a) il proponente entro 30 giorni è invitato ad illustrare la petizione al consiglio comunale.

b) la petizione segue l'iter dell'interrogazione a risposta scritta

5. Petizione online

L'amministrazione adibisce una pagina nel proprio spazio web, ben pubblicizzata e riservata alle petizioni, nella quale i cittadini possono scrivere le loro proposte e indicare la loro adesione. Raggiunto il numero di 30 firme nel tempo di 30 giorni, le petizioni devono avere una chiara ed esauriente risposta scritta.

5

IL PARERE CIVICO E LA PARTECIPAZIONE ALLA PROGRAMMAZIONE

Per elaborare un 'parere civico' circa 25 cittadini vengono estratti a sorte ed esonerati per una settimana da ogni obbligo lavorativo o familiare per poter elaborare in gruppi delle proposte di soluzione per un dato progetto e problema di programmazione del proprio Comune. I risultati di tale sforzo comune vengono sintetizzati nel cosiddetto 'parere civico' e presentati all'opinione pubblica.

La partecipazione dei cittadini 'semplici' alla politica spesso affronta notevoli ostacoli: a volte le opinioni su un problema della politica si sono già molto polarizzate, spesso fra i cittadini non si riesce a ottenere informazioni, mentre i gruppi di interesse e le categorie economiche dispongono sia di un accesso diretto ai responsabili politici sia dalle risorse finanziarie e conoscitive per far valere le proprie posizioni nei punti chiave dell'amministrazione. Tanti cittadini si rendono conto della portata di un problema solo in una fase avanzata di progettazione. Ma anche nella politica comunale le decisioni importanti vengono prese nella prima fase di un intervento, cioè nella progettazione e programmazione. Se questi processi sono già molto avanzati i cittadini si vedono rispondere: "In questa fase il processo non può più essere fermato".

Nel coinvolgimento dei cittadini nei processi di progettazione si pone un ulteriore problema. Se ci sono le possibilità legali di intervenire e di partecipare, di regola ci

sono persone ben preparate, molto motivate e politicamente impegnate. Queste non rappresentano la media della popolazione e non possono parlare per tutti. È difficile coinvolgere la maggioranza silenziosa in metodi partecipativi esigenti. Fu questa circostanza a far nascere l'idea di scegliere i cittadini a sorte per coinvolgerli nella pianificazione all'interno di piccoli gruppi.⁹

Nel metodo 'parere civico' 25 cittadini vengono estratti a sorte ed esonerati da impegni professionali per una settimana per poter elaborare in gruppi delle proposte di soluzione per un dato problema di programmazione. I risultati di una tale settimana di lavoro vengono sintetizzati nel cosiddetto 'Parere di gruppo' e presentato all'attenzione pubblica.

Come si svolge questo processo di deliberazione?

Scelta dei partecipanti

Si estrae a sorte un campione di persone della banca dati anagrafica del Comune, rispettando nella sua composizione alcuni criteri sociali di fondo come l'età, il genere, la residenza, ecc.

Remunerazione e distacco

I cittadini scelti vengono esonerati dal loro lavoro professionale per una settimana e ricevono un modesto compenso. L'assistenza per i bambini e gli anziani non autosufficienti è garantito da parte dell'amministrazione comunale.

Processo di gruppo

I partecipanti lavorano in un gruppo, ma per approfondire delle tematiche singole e per facilitare il dialogo il gruppo completo continua a dividersi in gruppi più piccoli. Cambia la composizione dei gruppi, tutti quanti possono prendere la parola.

Assistenza tramite esperti

Gli attori del 'Parere civico' sono assistiti da tecnici del Comune e esperti esterni. Facilitatori professionisti accompagnano tutto il processo. Gli esperti forniscono le conoscenze di base irrinunciabili e conducono le serate.

Problema posto

I cittadini partecipanti lavorano su un progetto concreto, cioè un progetto di investimento del loro Comune. In questo contesto sono decisivi l'informazione e

⁹ Il metodo del 'nucleo civico di programmazione' è stato sviluppato negli anni '70 del secolo scorso dal professore di Wuppertal (Germania) Peter C. Dienel, e poi applicato in altri paesi. Cfr. Peter Dienel (2002), *Die Planungszelle – Der Bürger als Chance* (Il nucleo civico di programmazione – Il cittadino come risorsa), Wiesbaden, Westdeutscher Verlag

la preparazione. Le necessarie conoscenze vanno elaborate in forma comprensibile per il cittadino non-tecnico, vanno messi in luce posizioni contrastanti e forme diverse di accertamenti e di verifica, partendo dal sopralluogo, passando per l'analisi di documenti e incontri con gli esperti, per arrivare all'incontro con le persone direttamente interessate. A questa fase segue la fase della valutazione, cioè il gruppo tenta di elaborare un documento finale.

Documentazione dei risultati

I risultati di questa settimana lavorativa vengono raccolti in un documento definito 'Parere civico' che viene consegnato ufficialmente all'ente committente, cioè di regola al Sindaco del proprio Comune.

Esperienze con il parere civico

Questo metodo a partire dal 1975 è stato applicato in circa 30 casi, soprattutto in processi di pianificazione comunali.¹⁰ Si trattò di pianificazione urbanistica, energetica, del sistema di mobilità urbana, della tutela di consumatori, nuove tecnologie di informazione e altri servizi pubblici del Comune. Nel caso del parere civico sul sistema di trasporto pubblico di Hannover ci furono 12 gruppi di cittadini (cellule di pianificazione) con 297 partecipanti a lavorare in maniera parallela sugli stessi progetti.

Le attese in tutti questi casi sono state soddisfatte in buona misura. All'interno dei pareri civici non solo vennero sviluppate idee e proposte nuove, ma trovate anche soluzioni per conflitti discussi per tanti anni in modo controverso. I cittadini dimostrarono di essere in grado di capire problemi complessi in tempi brevi e di esprimere una valutazione qualificata. In alcuni casi la qualità dei pareri civici furono di ugual livello dei pareri tecnici elaborati dagli esperti in forma parallela al processo partecipativo. In più i pareri civici erano caratterizzati da una visione più integrale del problema.

Per questi pareri civici si riuscì a coinvolgere cittadini che prima non avevano mai partecipato a processi politici. Persone di varia estrazione sociale riuscirono a collaborare per una settimana partendo da competenze e posizioni diverse. Anche persone di regola difficilmente raggiungibili, perché troppo oberate da doveri familiari, furono coinvolte con questo metodo.

¹⁰ Cfr. Astrid Ley/Ludwig Weitz (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit Bonn

Valutazione del metodo 'Parere civico'

Questo metodo si presta bene per un progetto comunale non conteso o contestato da parte gruppi di interesse o da parte di cittadini direttamente interessati dagli effetti. Questioni o interventi comunali oggetto di conflitti e interessi fortemente divergenti vanno affrontati con strumenti diversi (mediazione politica).

Va chiarito a monte che il parere va preso sul serio dai rappresentanti politici e che la sua realizzazione concreta deve essere trasparente.

Un aspetto sicuramente di svantaggio di questo metodo sono i suoi costi relativamente alti e l'esclusività dei partecipanti. Non solo i rimborsi ai partecipanti e ai facilitatori, ma anche la preparazione organizzativa e tecnica dei lavori comporta un impegno lavorativo notevole (concezione, programmazione dei lavori, inviti, materiali di lavoro, elaborazione, stesura del documento finale). Dall'altro lato questi costi vanno confrontati ai pareri tecnici di esperti spesso molto costosi, resi talvolta in funzione di interessi non dichiarati. Va messo in conto che spesso degli interventi imposti dall'alto, cioè scartando ogni partecipazione dei cittadini, comportano alla fine una spesa maggiore per il Comune se, in un secondo momento, sono contestati a livello legale (ricorsi), a livello popolare (manifestazioni, resistenza passiva) e a livello politico. Tuttavia il parere civico anche in futuro rimarrà un metodo di partecipazione riservato per progetti di pianificazione di dimensioni più ampie. I pareri civici possono essere integrati da metodi di partecipazione messi in atto periodicamente, come è il caso in alcuni comuni riguardo il Piano regolatore Comunale, per esempio a Grottammare (AP, Marche).

Partecipazione alla pianificazione urbanistica:

L'ESEMPIO DI GROTTAMMARE

Anche riguardo al coinvolgimento dei cittadini alla pianificazione urbanistica la cittadina marchigiana di Grottammare ha avuto un ruolo di rompighiaccio. A metà degli anni '90 del secolo scorso la nuova maggioranza (Solidarietà e Partecipazione) aveva ereditato un Piano Regolatore Generale vecchio di 20 anni e ormai superato, che avrebbe comportato errori capitali nello sviluppo urbanistico della città. A questo punto il Consiglio Comunale decise di avviare un processo partecipativo innovativo.

Come per il bilancio partecipativo, i cittadini andavano coinvolti nei processi decisionali, per troppo tempo rimasti riservati agli esperti. Si passò ad istituire un ufficio comunale di pianificazione, in cui qualunque cittadino in qualsiasi momento poteva prendere visione degli atti. Inoltre, si organizzarono assemblee di quartiere

e riunioni tematiche per approfondire il discorso. Attraverso uno sforzo sistematico di semplificazione e di illustrazione, sempre riferito alle zone e ai quartieri, si riuscì a dimostrare che anche cittadini medi non esperti possono essere in grado di partecipare a processi di pianificazione. Il clientelismo molto diffuso in Italia della matrice "Procurami una concessione edile che ti garantisco i voti per la tua rielezione" dovette far largo all'interesse pubblico. In meno di un anno si riuscì a dotare Grottammare di un nuovo piano urbanistico. Il solito pregiudizio che vede la partecipazione dei cittadini come una palla al piede dei pianificatori efficienti era stato abbattuto. Al contrario, grazie alla legittimazione politica più forte l'amministrazione comunale poteva indirizzare le caratteristiche del PRG secondo le preferenze manifeste della popolazione.

Questo metodo di pianificazione partecipata si è articolato nelle seguenti quattro tappe:

- Due cicli di assemblee civiche avevano lo scopo di offrire ai cittadini una panoramica sullo sviluppo della città. Nel primo ciclo furono registrati proposte, opinioni, problemi sentiti dai cittadini. Nel secondo ai cittadini venne presentato il Piano regolatore rielaborato.
- Con riunioni settimanali i cittadini poterono prendere visione del nuovo PGR. L'amministrazione comunale aveva decretato la 'trasparenza totale'.
- L'ufficio del PRG si trasformò in un luogo fisico del nuovo strumento di partecipazione. Rimanendo aperto ogni pomeriggio, i cittadini potevano informarsi sullo stato di avanzamento del piano e i tecnici dell'ufficio si preoccupavano di spiegare i documenti ai non-esperti.
- Di nuovo il ruolo di promotori e accompagnatori di questo processo venne affidato ai comitati di quartiere. Spettava a loro comunicare le novità del piano e preparare le assemblee civiche di quartiere.

Conclude il sito del Comune di Grottammare: "Dunque bilancio, Piano Regolatore Generale, progettazione di singoli interventi, accordi di programma, contratti di quartiere e via dicendo si configurano come arene all'interno della quale la partecipazione assume connotati decisivi in quanto si passa da dinamiche di mera consultazione a meccanismi di effettiva co-decisione sulla cosa pubblica."¹¹

¹¹ Vedi www.comune.grottammare.ap.it

6

IL DIBATTITO PUBBLICO

Il dibattito pubblico è un metodo di esame e confronto riguardante un progetto o intervento pubblico, organizzato da enti pubblici, disciplinato da leggi e strutturato in modo preciso. Non comporta effetti vincolanti per il titolare del progetto o per l'ente pubblico politicamente responsabile del progetto. Però, ricorrendo a questo metodo l'ente pubblico si obbliga ad informare i cittadini sul bisogno, sugli obiettivi e le caratteristiche di un progetto, consente a tutti di esprimere un commento e una valutazione che possono eventualmente convincere i titolari del progetto a modifiche. Il dibattito pubblico in Toscana è previsto per legge per progetti pubblici sopra una determinata soglia di spesa totale (50 milioni di euro).

6.1 Il dibattito pubblico

La legge 'Barnier' del 2 febbraio 1995 sulla tutela dell'ambiente ha introdotto in Francia il dibattito pubblico (débat public) come metodo istituzionale. Nel caso di grandi progetti e interventi con effetti rilevanti sull'ambiente e l'urbanistica tale metodo è obbligatorio. Dibattiti pubblici di questo tipo in Francia si sono svolti sul nuovo terminal di metano a Antifer (2007), sulla ristrutturazione del porto di Rouen (2007), per vari progetti della rete di trasporto dell'area metropolitana di Parigi

(2010-11).¹² Un progetto di grande opera in un primo momento viene sottoposto formalmente alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico" (CNDP) da parte del responsabile proponente del progetto (un'impresa, il governo, enti territoriali), con un dossier sulla presentazione del progetto. La CNDP entro due mesi comunica se il dibattito pubblico va svolto o meno. Se il volume di spesa totale previsto supera 300 milioni di euro il metodo viene avviato d'ufficio. Se invece un dibattito pubblico formale non è ritenuto necessario, come alternativa si può ricorrere al metodo della concertazione.

Un dibattito pubblico ufficiale è svolto dalla CNDP tramite una commissione speciale composta da 3-7 specialisti. Nella prima fase il soggetto proponente ha 6 mesi per elaborare e pubblicare il suo dossier che sta alla base del dibattito. Questo dossier viene preso in esame dalla CNDP. Segue poi la fase centrale del dibattito che dura quattro mesi, prorogabile di altri due mesi. Poi la CNDP è tenuta a redigere un rapporto finale sul dibattito. Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto della CNDP l'ente proponente del progetto comunica le sue conclusioni che devono essere motivate. I costi del metodo vanno sostenuti dall'ente titolare del progetto.

Quali sono i singoli metodi applicati?

- Assemblee civiche pubbliche per informare del progetto
- Workshop per chiarire aspetti tecnici nel confronto fra cittadini informati e i tecnici specialisti dell'ente proponente.
- I 'quaderni degli attori': argomenti dei vari partecipanti e attori del dibattito, che sono resi pubblici sul sito del dibattito pubblico.
- I contributi al dibattito: ognuno può liberamente esprimersi su questa piattaforma e porre delle domande. Su questo sito sono pubblicati tutti i documenti ufficiali nonché il calendario degli appuntamenti del rispettivo dibattito pubblico.

Le proposte di riforma del dibattito pubblico prevedono che questo metodo venga esteso a un numero maggiore di progetti rilevanti per l'ambiente. Lo svolgimento di un tale dibattito, oltre alla CNDP, può essere richiesto anche da almeno 20 membri del Parlamento, da 20 senatori o dai Consigli regionali interessati (art.2, legge Barnier). Le federazioni ambientaliste nazionali hanno solo un diritto di proposta. In Italia questo metodo è stato introdotto per la prima volta in Toscana (L.reg. n.69/2007), senza prevedere clausole precise per far scattare l'obbligo dello svolgimento di un dibattito pubblico. Su questa legge la Toscana ha imboccato nuove strade per sostenere la partecipazione dei cittadini alla politica.

¹² Cfr. Il sito della Commissione nazionale francese per il dibattito pubblico: www.debatpublic.fr

6.2 Partecipazione nella Toscana: esempio per i comuni in tutta Italia?

Con la legge regionale n.69/2007 la Toscana è diventata pioniera per la partecipazione deliberativa in Italia, che perlopiù si sta dipanando a livello comunale.¹³ Per la prima volta una Regione ha istituito un ente che sostiene con risorse finanziarie e personali progetti di partecipazione in tutta la regione, limitandosi però alla partecipazione deliberativa. Il legislatore segue l'intento di registrare opinioni e posizioni dei cittadini quando si tratta di impostare progetti e misure di notevole interesse pubblico, opere pubbliche, progetti infrastrutturali, ecc. Quindi si cerca di offrire alla società civile la possibilità di un dibattito e di un confronto organizzato e ordinato. Non a caso i metodi finora più gettonati sono stati il dibattito pubblico, diffuso in Francia, e il bilancio partecipativo.

Inoltre l'Autorità per la partecipazione della Toscana, insediata presso il Consiglio regionale toscano, sostiene tutta una serie di piccoli progetti di partecipazione in tanti singoli comuni della Regione sia con contributi finanziari sia con assistenza tecnica. Un dibattito pubblico può essere avviato dalla stessa Autorità regionale, mentre nei processi partecipativi comunali sono gli attori locali stessi a prendere l'iniziativa, rivolgendosi a loro volta alla Regione per ottenere i sussidi previsti. Nel primo periodo del programma questi attori furono in primo luogo alcuni Comuni (33), un consorzio di Comuni, associazioni (1), scuole (6), province (2), comunità montane (3) e altri enti pubblici (3). Emerge chiaramente che la legge non viene chiamata in causa direttamente dai cittadini, ma in primo luogo dagli enti locali. Nei primi 5 anni di applicazione della legge (2008-2013) non si è arrivati ancora a un dibattito pubblico regionale.

I processi partecipativi locali riguardavano diversi metodi di partecipazione per vari tipi di argomenti politici, spesso piani urbanistici e bilanci comunali di previsione.

¹³ Per una presentazione generale della legge e del processo che ha portato alla sua ideazione ed elaborazione, Antonio Floridia, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e Mercato*, n.1, 2008, pp.83-110

Tav. 1 **Soggetti dei processi partecipativi sostenuti dall'Autorità per la partecipazione della Toscana (2008-2013)**

Settore politico	processi svolti
Urbanistica (inclusi progetti pilota nell'urbanistica)	25
Bilancio partecipativo	6
Tutela dell'ambiente	7
Regolamenti comunali per la partecipazione dei cittadini	5
Questioni scolastiche	5
Politiche sanitarie e sociali	2
Edilizia sociale	1
Totale	51

Fonte: Franco Bortolotti/Anna Piccolini (2012), *I processi partecipativi sostenuti dalla Regione Toscana*

I diritti referendari, come l'iniziativa popolare e il referendum confermativo, in questa legge sono esplicitamente esclusi. Nel primo periodo di applicazione 2008-2013 nella Toscana sono stati cofinanziati 116 progetti con un volume di spesa totale di 3,4 milioni di euro.

Il giro di cittadini ammessi alla partecipazione è volutamente molto ampio. Non solo possono partecipare tutti gli aventi diritto al voto in Toscana, ma tutti coloro che per qualunque ragione soggiornano nella Regione. L'argomento oggetto del processo partecipativo deve sempre avere una rilevanza politica generale. La partecipazione comprende un periodo più lungo, diverse fasi di ascolto e di dibattito si alternano. Alla fine non si arriva ad una decisione presa a maggioranza, bensì, talvolta, a un rapporto finale consegnato ufficialmente all'organo rappresentativo politico. Si tratta in primo luogo di offrire uno spazio pubblico per l'informazione, il dibattito e il dialogo. Si cerca di risolvere problemi politici attraverso il dialogo con i cittadini, di raccogliere le loro proposte, anche solo di preparare il terreno per misure o interventi comunque già previsti. Si possono distinguere tre tipi di processi partecipativi:

1. processi per esaminare e valutare progetti di investimento (opere pubbliche) già pronti come progetti di massima
2. processi dell'amministrazione pubblica tesi a informare e sensibilizzare i cittadini

- processi che puntano all'elaborazione di regolamenti comunali per la partecipazione dei cittadini.

La competenza decisionale è comunque riservata agli organi eletti, anche nel caso del bilancio partecipativo. Oltre ai cittadini ci sono altri quattro gruppi di attori rilevanti in tali processi partecipativi: i 'tecnici della partecipazione' (professionisti specializzati), i funzionari delle amministrazioni comunali, i politici e consiglieri esterni. Un ruolo chiave compete ai funzionari, mentre per la gestione dei processi partecipativi si sono formati – in Toscana, ad esempio – tante piccole agenzie specializzate che operano su incarico degli enti locali.

Le forme tradizionali della politica, dominate dai partiti negli organi rappresentativi dei vari livelli, in questi processi vengono considerate piuttosto come un'interferenza non desiderata. Si cerca di evitare per quanto possibile lo scontro e la compattazione lungo le linee partitiche tradizionali. In questi processi si punta a togliere una questione specifica dal confronto conflittuale fra partiti per affrontarla più liberamente nel dialogo fra cittadini, tecnici e rappresentanti politici. D'altra parte in Toscana spesso i cittadini partecipanti non riescono ad accertare quale peso e influenza la loro partecipazione avrà sulle decisioni politiche prese dai rappresentanti. *“A questi aspetti positivi si affianca però una latente ma persistente sensazione di inafferrabilità dei processi decisionali “macro” sul territorio, poiché spesso ci si rende conto che gli esiti dei processi partecipativi sono solo un tassello di un processo decisionale molto più complesso sottoposto a sistemi di vincoli ed obiettivi che agiscono a scale territoriali diverse e in ambiti settoriali diversi.”*¹⁴

Inoltre, con i vari metodi partecipativi utilizzati finora non si è ancora riusciti a compensare lo “squilibrio partecipativo”, cioè la carenza di coinvolgimento di cittadini provenienti da determinati gruppi sociali.¹⁵ Tutto sommato, affermano gli esperti, la legge n.69/2007 ha aperto tanti piccoli laboratori che in termini sia quantitativi sia qualitativi hanno allargato la partecipazione in misura tuttora modesta, senza che la “grande politica” se ne accorgesse. I processi partecipativi promossi da questa legge avevano quindi la funzione di attivare delle antenne a servizio delle istituzioni per raccogliere informazioni e opinioni per la loro attività di amministrazione e programmazione.

¹⁴ Cfr. Bortolotti/Picciolini, *I processi partecipativi sostenuti dalla Regione Toscana. Primi elementi per una valutazione d'insieme*, in: F. Bortolotti/Cecilia Corsi, *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione – Il caso della Toscana*, Roma EDIESSE, p. 218

¹⁵ Cfr. Franco Bortolotti/Cecilia Corsi (2012), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione – Il caso della Toscana*, Roma EDIESSE, pp.187-220,

La legge toscana dopo la prima fase di rodaggio 2008-2013 nell'agosto 2013 è stata riproposta (L. regionale n.46/2013).¹⁶

Esempio di norma già in vigore sul dibattito pubblico

L. reg. della Toscana 2 agosto 2013, n.46, “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali”

CAPO II - DIBATTITO PUBBLICO REGIONALE

Art. 7 Definizione di Dibattito Pubblico regionale

- Il Dibattito Pubblico regionale, di seguito Dibattito Pubblico, è un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica.
- Il Dibattito Pubblico si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva.

¹⁶ Cfr. il testo della Legge 46/2013, Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali, URL: <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02;46>



Democrazia deliberativa in Toscana

Intervista con Antonio Floridia

Antonio Floridia, dirigente del Settore "Politiche per la partecipazione" della Regione Toscana, ha contribuito all'elaborazione e poi seguito l'applicazione della Legge toscana n.69 del 2007 sulla partecipazione dei cittadini e ne ha ricavato varie riflessioni sulla democrazia deliberativa.



Come è nata la vostra legge regionale sulla partecipazione in Toscana?

Floridia: La nostra legge risponde a un'idea di democrazia partecipativa, in senso ampio, più che di democrazia diretta. All'inizio nel 2006 le idee erano ancora poco chiare; ma una fonte di ispirazione era legata alle idee che accompagnarono il primo *World Social Forum* di Porto Alegre, che si tenne nel 2001, a cui la Regione Toscana partecipò ufficialmente. Tra le associazioni che hanno dato un contributo iniziale molto rilevante vi fu la 'Rete nuovo Municipio', presieduta da Alberto Magnaghi, che fu tra le protagoniste del Forum delle 'Autonomie locali' del primo WSF. Questo filone teorico non mette in antitesi la democrazia partecipativa e quella rappresentativa, ma si fonda molto sul concetto che il protagonismo attivo dei cittadini possa permettere una riappropriazione del controllo comunitario della vita locale, in chiave anti-omologazione e anti-globalizzazione, con una forte collaborazione con i governi locali e i 'municipi'. Nel corso del processo di elaborazione della legge, poi, sono emerse soluzioni e approcci che sono, più propriamente, riconducibili al modello teorico della 'democrazia deliberativa'. Anzi, uno studioso come Jürg Steiner, professore emerito dell'Università di Berna, in uno dei suoi ultimi lavori (*Foundations of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2012) definisce la legge toscana come il primo esempio di 'istituzionalizzazione' della democrazia deliberativa.

In che senso lei usa il termine 'deliberativo'?

Floridia: Lo intendo nel senso filosofico classico, e nel senso che il termine 'deliberation' ha in inglese: ossia, come un processo di formazione delle opinioni e della volontà attraverso lo scambio argomentativo, come un processo che *precede* la decisione. 'Deliberare' significa soppesare, in modo riflessivo, le ragioni che si possono portare a favore o contro una scelta. In italiano 'deliberazione' viene invece intesa come sinonimo di 'decisione', ma l'uso 'anglosassone' (e anche tedesco) a poco a poco si sta imponendo, almeno tra gli 'addetti ai lavori'.

Nel corso del processo partecipativo che portò all'elaborazione della legge toscana, si scontrarono visioni e concezioni diverse della politica e della partecipazione. I politici spesso difendevano una concezione tradizionale della democrazia rappresentativa; comitati e movimenti, di contro, concepivano la partecipazione come *empowerment* diretto. Di fronte a questo dilemma, la legge della Toscana ha scelto un'altra via, ossia quella di promuovere forme di partecipazione di carattere deliberativo. Quindi l'idea di un 'policy making' deliberativo è la linea guida della nostra legge. La democrazia deliberativa può essere definita come una procedura decisionale che è *democratica* in quanto *inclusiva* e che è *deliberativa* in quanto si fonda sullo scambio pubblico di argomenti e di 'buone ragioni': qualcosa di molto diverso, dunque, dall'idea che i cittadini, immediatamente e direttamente, possano 'decidere'. La legge toscana promuove processi partecipativi che abbiano determinati requisiti che si avvicinino quanto più possibile a questo ideale, cioè ad una pratica della partecipazione come confronto pubblico in forma di dialogo e dibattito. In pratica, naturalmente, è sempre difficile raggiungere pienamente tale ideale; ma – intanto – cercare di approssimarsi ad esso permette di migliorare la qualità della partecipazione.

La vostra legge toscana sulla partecipazione, approvata nella prima versione nel 2007 e rilanciata nel 2014, ha voluto promuovere la partecipazione dei cittadini alla politica. Durante i primi 5 anni in che misura ci è riuscita?

Floridia: La nuova legge ha cominciato ad operare nell'autunno del 2008, e in oltre quattro anni, fino alla primavera del 2013, sono stati 116 i progetti locali che hanno ottenuto il sostegno della legge e sui temi più diversi (la localizzazione di un depuratore, le linee strategiche di un piano territoriale, la riconversione di edifici storici, bilanci partecipativi, le ristrutturazioni di importanti spazi urbani, la politica per i rifiuti, progetti educativi per la cittadinanza attiva nelle scuole, ecc). Proprio il gran numero dei processi attivati ha reso difficile un compiuto monitoraggio di quanto la legge stessa ha messo in moto; tuttavia, non mancano oramai le fonti e gli studi che permettono comunque di ottenere un quadro dei processi avviati e di esprimere un giudizio.



Nei primi quattro anni, tra questi 116 casi, ovviamente, ci sono stati processi più o meno riusciti; ma, nel complesso, possiamo dire che il 'modello' fondamentale ha funzionato: in molti casi il confronto e il dialogo pubblico hanno influenzato il processo decisionale, hanno modificato gli orientamenti che all'inizio sembravano prevalenti, hanno permesso di includere nel processo decisionale una più larga platea di interlocutori, hanno rafforzato la legittimità delle decisioni.

Insomma, il processo avviato in Toscana si presenta come un primo, significativo esperimento 'su larga scala' di diffusione e promozione di pratiche partecipative riconducibili ai principi della democrazia deliberativa. La partecipazione dei cittadini, strutturata e regolata secondo principi rigorosi, senza nessuna indulgenza al tradizionale assemblearismo, diviene così una fase costitutiva (ma non il luogo esclusivo) di un processo decisionale, in cui l'ultima parola, ovviamente, spetta alle legittime istituzioni della democrazia rappresentativa. Ma la partecipazione, e in particolare la *discussione pubblica*, si pongono come un momento preliminare di un vero processo di *decision-making*, su oggetti spesso di rilevante portata politica, in grado di arricchire la qualità delle decisioni (incorporando saperi, competenze e giudizi diffusi nella società), rafforzandone il grado di legittimazione

L'unico strumento forte nella legge toscana sembra però essere il solo dibattito pubblico. Cos'è il 'dibattito pubblico'? E quali furono i principali 'dibattiti pubblici' svolti secondo le modalità previste dalla l.reg. n. 69/2007?

Florida: Non sono d'accordo con il giudizio implicito nella formulazione della domanda. La legge toscana non impone 'dall'alto' una particolare metodologia: lascia ai soggetti locali (enti locali o cittadini) la scelta delle procedure partecipative che si ritengono più adatte ad un caso concreto. Altra cosa è il 'Dibattito Pubblico' su opere e progetti di rilevanza regionale, istituto che riprende il modello francese del *Débat Public*. Nella prima versione della legge il 'Dibattito pubblico' era solo facoltativo, e non si sono create le condizioni politiche per utilizzarlo su molte questioni controverse: ad esempio, per il sottoattraversamento di Firenze dell'Alta Velocità ferroviaria, il progetto era già giunto alla fase del progetto esecutivo. In Toscana, l'unico caso di 'DP' rimane quello di Castelfalfi (il progetto della TUI di riconversione turistica di una vasta area collinare e di un intero borgo medievale), che si è svolto positivamente – prima della legge - e ha dato ottimi risultati. In Italia, poi, l'altro importante caso è quello del dibattito pubblico sulla cosiddetta 'gronda di Genova' (un tratto autostradale che attraversa la città). Proprio per i limiti dell'esperienza passata, ora la nuova legge regionale rende obbligatorio il dibattito pubblico per tutte le opere che oltrepassano la soglia dei 50 milioni di euro.

50 milioni: non le sembra una soglia piuttosto alta?

Florida: No, non è alta, se si tiene presente che il DP si applica a opere di 'rilevanza regionale'. Per tutte le altre opere, rimane pur sempre aperto l'altro canale previsto

dalla legge, quello dei processi partecipativi locali. Se un'opera comporta spese sotto i 50 milioni di Euro e ha un impatto più circoscritto, può esserci un dibattito pubblico locale. Il dibattito pubblico regionale è l'unico strumento più codificato nella metodologia scelta nella nostra legge. Per il resto, come ho già detto, la nostra legge prevede una ampia flessibilità nell'adozione dei vari strumenti partecipativi

Nell'art. 21 della l.n.69/2007 si prevede che i procedimenti partecipativi siano esclusi dalla formazione, valutazione e messa in opera degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio. In Toscana quindi non si applicano metodi e procedure per consentire la partecipazione dei cittadini alla programmazione e alla pianificazione, per esempio all'elaborazione dei Piani Regolatori Comunali oppure alla pianificazione urbanistica regionale?

Florida: Non è propriamente così, anzi! La legislazione toscana sul governo del territorio (la legge 1 del 2005, ora anch'essa in fase di revisione) è una delle leggi regionali più avanzate in materia, e prevede già molte fasi 'partecipative', inserite nelle ordinarie procedure amministrative. Quindi, si è posto il problema di non duplicare le procedure tra le due leggi. La soluzione adottata è semplice, una sorta di 'divisione del lavoro' tra le due leggi: per i processi 'ordinari', vige la legge urbanistica; ma ciò non impedisce affatto, che – prima ancora che, ad esempio, un piano regolatore sia adottato - il Comune promuova un processo partecipativo ('ai sensi' della nuova legge 46, che sostituisce la n. 69 del 2007) per discutere preventivamente con i cittadini le linee strategiche del nuovo piano. Ed è quello che è accaduto in diversi casi, già nei primi anni di applicazione della legge sulla partecipazione.

Quali sono stati i punti critici della vostra legge in Toscana? In altre parole: cosa ha dovuto essere modificato con la nuova legge 46/2014 sulla partecipazione che rimpiazza la n.69/2007?

Florida: La principale modifica, come detto, riguarda il Dibattito Pubblico. La procedura per i 'processi locali' si è rivelata efficace, ma sono state introdotte alcune correzioni procedurali, che crediamo ne possano migliorare il funzionamento. Nel mondo istituzionale della Toscana questa legge ha trovato tanta ostilità, la vecchia e anche la nuova. C'è stata e c'è o diffidenza o indifferenza, se non addirittura ostilità, anche all'interno del PD. E un punto esposto alle critiche è stato quello dei costi. Abbiamo dovuto portare in equilibrio i costi del processo rispetto al costo dell'oggetto. Non è possibile far un bilancio partecipativo che costi 20.000 euro per opere di 20.000 euro! Stiamo cercando di selezionare di più e meglio, per elevare la qualità e lo spessore politico e conflittuale dei temi. Nei primi due anni ci sono stati anche progetti piuttosto deboli, più assimilabili a forme di educazione alla cittadinanza che non a conflitti veri e propri. Un'altra innovazione riguarda il meccanismo di presentazione delle domande. Chi presentava una domanda, non



aveva la certezza del finanziamento, ma doveva presentare un progetto molto dettagliato. Un Comune doveva assumere un consulente per stilare una domanda complessa. L'Autorità ora prima valuta la rilevanza dell'oggetto, e decide con quanti soldi può sostenere il progetto, e solo dopo si potrà fare il progetto in forma più dettagliata. Questo dovrebbe evitare il fenomeno, che in qualche caso si è verificato, di progetti o 'troppo' finanziati o 'troppo poco' finanziati.

650.000 euro di spesa annuale per una regione di 3,5 milioni di abitanti non Le sembrano pochi?

Florida: 650.000 euro possono bastare per i progetti locali, non per un dibattito pubblico regionale che da solo – se fatto come si deve - può costare anche 200-300.000 euro. In Francia questi dibattiti costano molto di più, ma sono finanziati anche dai soggetti che realizzano le opere (come accaduto, peraltro, a Castelfalfi e a Genova). È questo il punto decisivo. Di conseguenza, uno dei punti critici della nuova legge sarà la richiesta di compartecipazione dei soggetti titolari delle opere. Ma, in assenza di una legge statale, non potevamo metterlo in modo vincolante. Si dovrà trovare una formula di *moral suasion* nei confronti di questi soggetti: devono capire che investire nella partecipazione di cittadini è un 'costo' essenziale, e non marginale, del loro progetto di investimento.

Il giro di persone autorizzate alla partecipazione in Toscana è molto ampio: tutte le persone residenti, ma anche chi soggiorna, studia, lavora, quindi chiunque. Questo è segno dell'inclusività, ma nel contempo di tal maniera non si indebolisce la legittimazione politica degli esiti dei processi partecipativi?

Florida: Assolutamente, no: ma è una questione anche teoricamente molto importante, quella che lei pone. Ma quella dei confini del *demos* chiamato a decidere è questione che si pone quando si vota – per le elezioni, o anche per un referendum. La nostra legge interviene, invece, nella costruzione di una 'sfera pubblica politica' (e cito espressamente la formula di Habermas). Una sfera pubblica, per la sua stessa natura, deve essere aperta, informale, deve fare esprimere tutte le opinioni, i punti di vista, i giudizi che si formano nella società civile. Per esempio, stiamo cercando in tutti i modi, e non è facile, di coinvolgere le associazioni degli immigrati, e qualche risultato lo stiamo ottenendo. Uno dei processi più interessanti (molto controverso, ma ricco di insegnamenti) è stato quello promosso dalla comunità islamica di Firenze, che aveva come oggetto il se e il come costruire una moschea a Firenze.

Come si sta applicando il bilancio partecipativo in Toscana? Quanti Comuni lo praticano e in quanti sono sostenuti dalla Regione in base alla l.reg. n.69/2007?

Florida: Fra i 116 casi di progetti cofinanziati dalla Regione ci sono circa 20 bilanci partecipativi. Tra questi, alcuni, fra cui quello di Capannori, hanno combinato

vari metodi: oltre alle assemblee aperte, anche forme di selezione casuale dei partecipanti. Non sono pochi i casi in cui il bilancio partecipativo, finanziato la prima volta dalla legge regionale, è stato poi replicato autonomamente negli anni successivi dai Comuni.

Stando all'art.17 della L.69/2007 anche i cittadini possono richiedere l'apertura di un processo partecipativo. Quante volte l'hanno fatto e quali sono i casi tipici, i processi di partecipazione che hanno richiesto?

Florida: Sono circa dieci i casi in cui sono stati i cittadini a richiedere l'apertura di un processo partecipativo; ma in molti altri casi sono stati i Comuni stessi a raccogliere, di fatto, una sollecitazione proveniente dai cittadini, facilitando la procedura (i cittadini devono raccogliere un certo numero di firme, i Comuni – ovviamente – possono presentare direttamente la richiesta). Tra i casi più importanti e significativi, segnalo quello di Marina di Carrara, relativo al cosiddetto *waterfront*, cioè la ristrutturazione dell'area portuale, un progetto che aveva sollevato molte proteste. Il processo è stato ricco, svoltosi attraverso laboratori di progettazione partecipativa, composti in parte da cittadini 'volontari' e in parte da cittadini estratti a sorte. Questo caso è significativo anche da un altro punto di vista.

Lei definisce l'influenza politica come la "capacità per chi partecipa di incidere su un processo decisionale". Nel caso del dibattito pubblico qual è l'influenza politica reale che i cittadini esercitano, se non ci sono alla fine delle assemblee anche conclusioni chiare, votazioni, espressioni di volontà democraticamente approvate?

Florida: Quello dell'accoglimento, da parte delle Autorità, degli esiti della partecipazione è una questione importante. In un primo tempo, il Comune di Marina di Carrara, per esempio, aveva accolto solo parzialmente tali esiti, ma poi – a distanza di mesi – il nuovo progetto presentato dall'Autorità portuale ha raccolto molti elementi emersi dalla discussione pubblica. Questo caso dimostra come – in varie situazioni – non vi è un rapporto *diretto* tra partecipazione e decisioni: il confronto pubblico – quando è efficace, quando i cittadini sanno proporre buone idee – produce i suoi effetti anche a distanza di tempo. Altro esempio: la nuova piazza Bovio, la principale piazza storica di Piombino, è stata riallestita secondo quanto emerso da un processo partecipativo: certo, - specie sulle questioni urbanistiche – i tempi di realizzazione sono spesso lenti, e si rischia di perdere la connessione tra partecipazione e decisioni. Tuttavia, la nostra legge suggerisce soprattutto un rapporto di 'accountability' democratica: all'articolo 16, quando si parla dei 'requisiti di ammissione' dei processi partecipativi proposti da un ente locale, si indica al primo punto una "*dichiarazione con cui l'ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente*



e puntualmente il mancato o parziale accoglimento". Questo requisito è stato generalmente rispettato.

Nella logica della legge toscana sulla partecipazione i risultati di un processo partecipativo non comportano nessun obbligo per gli organi eletti. Invece, così lei afferma, la legge cerca di indurre 'l'autoimposizione di vincoli'. Questo approccio, cioè l'assenza di vincoli, potrà bastare a medio termine a motivare un numero crescente di cittadini a partecipare attivamente?

Florida: Questa 'disaffezione' dei cittadini potrebbe accadere se intendiamo la democrazia come 'autogoverno diretto del popolo'..., ma questa concezione 'direttistica' e immediata della democrazia non è solo impraticabile nelle nostre società complesse (potrebbe esserlo, forse, solo se ci riferisce a piccole comunità coese socialmente e culturalmente): è anche inaccettabile da un punto di vista di principio. Un gruppo di cittadini attivi, pochi o molti che siano, che partecipano assiduamente, non potrà mai avere la legittimazione democratica ad assumere 'decisioni' vincolanti per tutti, né potrà pretendere di averla, a fronte della legittimazione democratica che deriva dalle elezioni, e dalla scelta dei governanti compiuta dagli elettori. D'altra parte, occorre combattere una visione povera e riduttiva della democrazia come mera procedura di selezione competitiva di un'élite di governanti. E occorre combattere tutte le visioni, oggi molto diffuse, tecnocratiche e neo-oligarchiche. Credo che la soluzione ce la fornisca una concezione 'deliberativa' della politica e della democrazia, - in particolare nella versione che ne ha dato Habermas in *Faktizität und Geltung* (1992): la sfera pubblica esprime un *potere comunicativo* che però deve necessariamente tradursi nel potere e nelle procedure *istituzionali* di uno Stato democratico di diritto. Certo, i "discorsi non governano", "*Diskurse herrschen nicht...*", come scrive Habermas; ma possono bensì influenzare radicalmente le decisioni politiche... e possono farlo attraverso la forza e il consenso che le idee possono conquistarsi. I cittadini partecipano, e sono indotti a farlo, se trovano i canali attraverso cui le loro opinioni e i loro giudizi possono entrare realmente in gioco nelle procedure democratiche, comunicative e istituzionali, che portano ad una decisione. Certo, anche i referendum hanno una loro legittimità, e producono decisioni legittime, ma rischiano di essere uno strumento povero e riduttivo, - non garantiscono di per sé un processo democratico di *formazione critica e riflessiva* delle opinioni; e poi, in tantissimi ambiti della politica e delle politiche, molte decisioni non sono affatto riconducibili ad una scelta tra un sì e un no, ma esigono capacità di mediazione e ricerca di soluzioni quanto più possibile condivise. La qualità della democrazia, oggi, è messa a rischio, da una parte, dall'opacità e dall'incontrollabilità delle sedi decisionali che caratterizzano i processi della globalizzazione; ma, dall'altra, anche da una visione populista, che cerca il consenso attraverso pratiche e formule plebiscitarie.

Quali sono i diritti referendari presenti a livello regionale in Toscana?

Florida: C'è solo il referendum abrogativo che può essere richiesto da almeno 40.000 elettori. Il quorum, rispetto ad altre regioni, è ridotto. Per essere valido ad un referendum regionale devono partecipare il 50% più uno dei votanti delle ultime elezioni regionali. Per me il ricorso al referendum è una *ratio extrema*, quando una discussione non ha prodotto elementi di condivisione. Dopo si può passare al voto, che presuppone una discussione alle spalle; non basta una mera conta dei numeri.

Lei afferma che la partecipazione è una fase del processo decisionale, non il luogo della decisione. A questo punto in Toscana non si pensa più a metodi e meccanismi in cui i cittadini, soprattutto a livello comunale, possano decidere anche direttamente su questioni e progetti comunali importanti?

Florida: La risposta è no: la nostra concezione è quella che ho esposto sopra... Gli unici casi di referendum locali che ci sono stati recentemente sono stati quelli relativi alle proposte di fusione di piccoli Comuni. E, in diversi casi, i cittadini hanno respinto le proposte di fusione, difendendo la propria identità. Lo Statuto regionale prevede forme di referendum consultivo e abrogativo, ma nessuno se ne è mai avvalso. Quindi, ad onor del vero, bisogna dire che questi orientamenti - scettici o estranei nei confronti di una visione 'diretta' della democrazia - non sono solo propri delle istituzioni o di chi le governa: anche nella società toscana non c'è un vero interesse per questo approccio alla democrazia. Anche i comitati e i gruppi più attivi e più 'antagonistici' preferiscono decisamente forme e pratiche 'classiche' del conflitto sociale e della mobilitazione politica.

Sarebbe interessante chiedersi perché questo accade: sarebbe troppo lungo articolare qui una possibile risposta. Ma credo che le radici vadano individuate nelle tradizioni di cultura politica di questa regione: e non mi riferisco soltanto a quelle della seconda metà del Novecento, ma a qualcosa di più antico. La Toscana, non dimentichiamolo, è stata la terra in cui è nato l'Umanesimo civico ed in cui è risorto il moderno pensiero repubblicano: e questa tradizione attribuisce un ruolo *costitutivo* alle istituzioni, a quelli che Machiavelli chiamava gli "ordini civili". La Toscana, lungo i secoli, è sempre stata una società profondamente *innervata* da un tessuto istituzionale civico e, per questa visione, il 'bene comune', o ciò che oggi chiamiamo gli 'interessi generali', non è un qualcosa di 'dato', ma qualcosa che si costruisce insieme, nel dialogo e nel confronto.

Per saperne di più: bibliografia essenziale

Bobbio L. (a cura di), *La qualità della deliberazione. Scelte pubbliche e cittadinanza*, Carocci, Roma 2013 [con molti casi di studio toscani]

Bortolotti F., Corsi C. (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e*

innovazione, Ediesse, Roma 2012 [interamente dedicato a casi di studio toscani]

Florida A., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e Mercato*, n.1, 2008

Florida A., *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma, 2012 .

Florida A., *Le “buone ragioni” di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in Morisi-Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Torino 2013

Florida A., *Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio*, paper presentato al XXVII Convegno SISP, 12-4 sett. 2013

Morisi M., Perrone C. (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Torino 2013 [con molti casi di studio toscani]

Si vedano inoltre i siti:

www.consiglio.regione.toscana.it/autorità per la partecipazione

www.regione.toscana.it/partecipazione

7

PANEL DI CITTADINI E SONDAGGI GENERALI

Un panel di cittadini (in inglese *panel* significa ‘selezione’) è una consultazione che si svolge regolarmente 3-4 volte all’anno coinvolgendo fra 500 e 2.500 cittadini scelti in modo rappresentativo per formare tale panel. I panel di cittadini si prestano bene per far emergere le opinioni di un numero rappresentativo di cittadini riguardo a questioni e problemi attuali della politica comunale, non solo *una tantum*, ma per un arco di tempo pluriennale.

Al centro di questa guida si trovano varie forme di partecipazione diretta dei cittadini alla politica comunale. Comunque, da numerose esperienze in comuni di vari paesi risulta che queste opportunità vengono colte solo da una minoranza della popolazione. Perlopiù sono i cittadini già fortemente ‘politicizzati’, attivisti per varie iniziative, rappresentanti di ONG di vario tipo, persone non troppo occupate sul piano professionale e familiare che trovano tempo e energie per assumersi un impegno politico-partecipativo. Vari metodi di partecipazione presentati in questo volume richiedono inoltre una certa preparazione e un minimo di conoscenze politiche, fatto che crea una soglia di accesso psicologicamente presente. Di conseguenza spesso non si attinge all’interesse principalmente diffuso alla partecipazione.

A questo deficit strutturale si può ovviare con metodi rappresentativi di partecipazione ovvero di rilevamento attraverso i ‘panel civici’, per fare un esempio.

Questo tipo di panel (dall'inglese *citizens' panel*, campione, selezione di cittadini) è un'inchiesta effettuata periodicamente, 3-4 volte l'anno fra un campione di 500-2500 cittadini selezionati in forma rappresentativa rispetto alla popolazione totale di un Comune. Il metodo, inizialmente sviluppato per sondaggi di opinione e ricerche di mercato, punta a migliorare le informazioni disponibili al Comune su preferenze e orientamenti dei cittadini. A differenza dei classici rilevamenti sociali, i panel civici si realizzano fra un gruppo fisso di partecipanti e in forma periodica per alcuni anni. Questo metodo, piuttosto diffuso in Gran Bretagna e Olanda, in Italia sembra essere quasi sconosciuto.

I partecipanti di un panel di cittadini di regola vengono scelti con estrazione a sorte rispettando alcuni criteri di carattere sociale e demografico. Per garantire l'auspicata rappresentatività si cerca di completare la composizione del panel con ricerche mirate di persone attraverso inserzioni e contatti telefonici. I partecipanti devono dichiararsi disponibili per una collaborazione lungo un arco di 3-4 anni. I panel civici, per ridurre i costi, possono svolgersi anche solo via Internet.

Un tale panel civico si svolge in tre fasi:

Fase 1: l'informazione

Innanzitutto vanno sensibilizzati i responsabili della politica e amministrazione locale su questo metodo. La gamma di argomenti dell'inchiesta può essere determinato comunemente da politici, amministratori e rappresentanti dei cittadini, e deve necessariamente rientrare nell'ambito delle competenze comunali. Alla fine di questa fase l'inchiesta panel sarà comunicata dal Sindaco attraverso i media, sul sito comunale e con lettera diretta a tutti i cittadini direttamente coinvolti.

Fase 2: i rilevamenti

L'inchiesta oggi, di regola, si svolge in forma elettronica. In aggiunta all'inchiesta online, i partecipanti possono essere contattati telefonicamente per includere anche gli 'offliner' e per garantire la rappresentatività del panel. Internet non solo consente un rilevamento veloce e a bassi costi, ma anche l'interattività del contatto con i cittadini. Una volta formatosi un gruppo più stabile di cittadini interessati, questo potrà interloquire in profondità e essere coinvolto in successive forme di partecipazione più attiva.

Fase 3: la comunicazione

I risultati dell'inchiesta via panel civico vanno comunicati immediatamente a tutti i partecipanti nonché ai politici e ai cittadini in generale. Questo panel offre dei

vantaggi sia per l'amministrazione sia per i rappresentanti eletti. La politica può ricavarne conoscenze sulle preferenze dei cittadini e sui punti dolenti nel Comune. In base a questo metodo non solo si cerca di rilevare dati, ma anche proposte di soluzione di problemi indicati dai cittadini, che a loro volta entreranno nei processi decisionali degli organi comunali.

Per i partecipanti un tale panel rappresenta una forma trasparente di informazione sugli atteggiamenti presenti fra i concittadini. Inoltre si promuove l'impegno civico, dato che i cittadini si accorgono di essere apprezzati per le loro opinioni, e cresce la motivazione a collaborare attivamente alla soluzione di certi problemi. Esperienze in Gran Bretagna e in Olanda hanno dimostrato che i partecipanti di panel civici si identificano maggiormente con il loro Comune e sono più disponibili ad assumersi responsabilità. Un panel civico realizzato tramite Internet, infine, è un metodo rappresentativo di partecipazione con costi relativamente bassi.

Esempio di *panel dei cittadini*

Il Citizens' Panel del quartiere Camden di Londra, svoltosi nel 2004 con il titolo 'Camden Talks' ha coinvolto 2mila cittadini con domande sulla vita quotidiana nel quartiere e qualità dei servizi comunali. L'obiettivo dei promotori (il Consiglio comunale, la polizia di Londra e l'autorità locale della Sanità) era quello di adattare meglio i loro servizi ai bisogni dei cittadini. I risultati dell'inchiesta successivamente confluirono nella politica degli enti promotori.

In Germania l'Istituto tedesco per l'amministrazione pubblica (FöV) di Speyer nel 2005-06 ha avviato un "Progetto pilota panel civico" in quattro città: Speyer, Viernheim, Arnsberg e Herford, tutte città con una popolazione fra 35.000 e 80.000 abitanti. Nel periodo compreso tra febbraio 2005 e giugno 2006 in ogni città sono state realizzate 5 inchieste online fra 500 partecipanti su argomenti di politica locale (cultura, sport, mobilità) e su aspetti della qualità della vita. Su richiesta i partecipanti potevano compilare i questionari anche a mano per poterli consegnare direttamente.

Un'altra variante di panel civici sono gli e-Panel fra cui il più conosciuto è 'YouGov', promosso da un'impresa di ricerche sul mercato presente in Gran Bretagna, USA, Germania e nei paesi scandinavi. YouGov conduce dei sondaggi sia per istituti politici sia per istituti di ricerca.

Consultazioni popolari (referendum consultivi)

Un'estensione del panel di cittadini rappresentativo sono i referendum consultivi, mirati a rilevare le opinioni su un quesito specifico. E a differenza di un'inchiesta demoscopica fra un campione rappresentativo, la consultazione popolare abbraccia tutta la popolazione di un Comune. A differenza delle votazioni referendarie decidenti, che sono vincolanti a tutti gli effetti, il referendum consultivo non ha effetti vincolanti per gli organi politici, bensì un valore di inchiesta generale fra la popolazione. A differenza di un panel civico il referendum consultivo non coinvolge solo un campione rappresentativo di cittadini, ma l'universo, cioè tutti coloro che vogliono partecipare al referendum. Il carattere di questo referendum è puramente consultivo, per cui in Svizzera tali referendum non sono considerati uno strumento della democrazia diretta. In Italia spesso anche nel caso di referendum decidenti si parla erroneamente di 'consultazione popolari'. Il vantaggio di un'inchiesta consultiva è sicuramente dato dal fatto che coinvolge tutta la popolazione e, con un tasso sufficientemente alto di questionari compilati, l'informazione sulle preferenze dei cittadini non potrebbe essere più affidabile.

8

IL CONSIGLIO CIVICO

10-15 cittadini 'qualsiasi' di un comune vengono estratti a sorte per lavorare su un argomento di particolare importanza per il proprio Comune. Non sono richieste conoscenze specifiche né una preparazione mirata. In una cerchia piccola e accompagnati da moderatori professionisti i cittadini discutono, scambiano esperienze, opinioni e proposte, ed elaborano una prospettiva per la soluzione del problema in questione. Un Consiglio civico conclude il proprio lavoro con un rapporto che non prevede necessariamente dei progetti concreti, ma contiene suggerimenti indirizzati agli organi eletti del Comune.

Il metodo di partecipazione 'Consiglio civico' (in inglese *wisdom council*, in tedesco *Bürgerrat*), è stato sviluppato dal Center for Wise Democracy di Seattle (USA). Questo approccio punta a individuare soluzioni per problemi sociali urgenti, coniugando varie posizioni in una proposta comune. Mentre questi *wisdom council* sono piuttosto diffusi in Nordamerica e in Austria, in Italia non sembrano aver già trovato applicazione.

Cos'è un Consiglio civico? 10-15 cittadini 'normali' di un comune vengono estratti a sorte per consultarsi per due giorni consecutivi (un fine settimana) su un argomento importante per la vita del Comune. Non sono richieste conoscenze e preparazione specifica. In un circolo ristretto e accompagnati da due facilitatori professionisti i cittadini discutono valutazioni, scambiano opinioni ed elaborano proposte

sull'argomento. Infine, questo gruppo conclude i suoi lavori con un breve rapporto che non deve necessariamente prevedere dei progetti concreti, ma comunque dei suggerimenti indirizzati ai responsabili del Comune. D'altra parte, per lavorare su problematiche di gruppi sociali specifici è possibile coinvolgere in modo mirato i membri di tali gruppi. Nel Vorarlberg, per esempio, dei Consigli civici si sono svolti in forma di 'Consiglio civico dei giovani' sul tema 'Come stiamo noi giovani nel nostro comune?', e altri Consigli civici hanno riunito delle madri sul tema 'Di cosa abbiamo bisogno noi mamme di famiglie più numerose?'.

Un Consiglio civico non parte con un programma e un ordine del giorno predefiniti. Il moderatore di un Consiglio civico deve garantire che ogni contributo venga recepito e trattato con pari dignità. I contributi dei partecipanti già durante il dibattito vengono classificati in 4 categorie: dati e fatti, problemi, soluzioni, perplessità nei confronti di determinate soluzioni. L'obiettivo è quello di raggruppare le singole proposte per arrivare ad una proposta comune, condivisa da tutti.

Un Consiglio civico dura tre giorni: il primo giorno i partecipanti elaborano l'argomento di cui si occuperà il gruppo. Il secondo giorno si scambiano i pensieri e le idee. Dato che i gruppi sono piccoli e possono concentrarsi su un argomento definito, con questo approccio si riesce a trovare un consenso in tempi brevi. Alla fine delle due giornate si elabora una dichiarazione comune, che viene poi presentata e discussa pubblicamente in un 'Forum civico aperto' (*Bürgercafé*). Dopo questo atto il Consiglio civico si scioglie.

Quale impatto ha un tale Consiglio civico sulle decisioni politiche? I risultati di un Consiglio civico dopo un paio di settimane vengono presentate a tutta la comunità all'interno del suddetto forum pubblico organizzato dall'amministrazione comunale, in presenza di membri della Giunta comunale. Di seguito un apposito gruppo di risonanza, composto da politici a dipendenti comunali, ne discute e trae le sue conclusioni.

Il dibattito pubblico ha l'effetto di sollecitare un dialogo fra tutti i cittadini interessati. I politici, che siano di livello comunale o regionale, si impegnano in anticipo a confrontarsi con i risultati e le idee dei partecipanti ed eventualmente a realizzarne le proposte. Per dimostrare a tutti che i risultati di un Consiglio civico vengono presi sul serio, è utile che il sindaco o il Presidente della Provincia diano una risposta scritta ai membri del Consiglio civico. "I partecipanti non pretendono che tutte le loro proposte vengano applicate, ma vogliono sapere cosa il loro Comune intende fare a proposito oppure perché certe idee e proposte vengono accantonate", afferma Manfred Hellrigl, direttore dell'Ufficio per il futuro del Governo del *Bundesland* Vorarlberg, che coordina e accompagna i consigli civici.

In quali casi può essere applicato un Consiglio civico? Grazie al numero esiguo di partecipanti il Consiglio civico è un metodo molto economico che riesce a sviluppare proposte e soluzioni per problemi urgenti e difficili entro tempi stretti. I consigli civici possono lavorare su un'ampia gamma di questioni, ma di regola i Consigli civici si occupano di argomenti strettamente locali, relativi al proprio comune.

I Consigli civici possono essere organizzati non solo a livello comunale, ma anche a livello provinciale, come avvenuto nel Vorarlberg. Inoltre, il 20 e 21 settembre 2013 il Ministero dell'ambiente federale austriaco per la prima volta ha messo in pratica anche un Consiglio civico federale.

Gli argomenti trattati sono numerosi, ma a prescindere dai problemi affrontati nei singoli Comuni, è emersa una rosa di argomenti che raccolgono più interesse fra i cittadini:

- L'economia e la competitività del proprio comune. Esempio: come si può vitalizzare un centro storico? Come si possono garantire servizi commerciali di base nei paesi più piccoli?
- La qualità della vita nel contesto comunale, il rapporto fra natura, tempo libero e turismo.
- Marketing e identità: come promuovere il proprio Comune, il comprensorio, tutta la regione? Quali prodotti locali o regionali possono essere commercializzati in maniera più efficace?
- Formazione ed educazione, inclusa la formazione etica.
- Sviluppi urbanistici, in particolare progetti di interesse pubblico, lo sviluppo del traffico, sia in generale sia riguardo a progetti specifici.
- Un'importanza particolare è attribuita anche all'integrazione sociale e alla convivenza civile nel comune.

Quali effetti dispiegano i Consigli civici? "Le esperienze fin qui raccolte", spiega Manfred Hellrigl, "dimostrano che questi consigli non producono un catalogo di rivendicazioni. Invece consentono di rendersi più consapevoli di connessioni politiche complesse, permettono ai cittadini di riflettere insieme e criticamente su questioni rilevanti per il bene comune, di elaborare proposte comuni e di articolare tali proposte in maniera comprensibile per tutti. La qualità di un Consiglio civico si dimostra nel processo stesso, non solo nel risultato pubblicato: i cittadini trovano uno spazio protetto per articolare le loro opinioni, per imparare l'uno dall'altro e si rendono conto quanto sia difficile sviluppare delle proposte di soluzioni accettabili da tutti."

Il Vorarlberg, il *Land* austriaco più vicino alla Svizzera, è la regione in cui i Consigli civici hanno attecchito meglio. Dal 2006 si sono svolti almeno 30 Consigli civici con 360 partecipanti in tutto, in comuni piccoli, ma anche nella città capoluogo Bregenz. In più l'Ufficio per il Futuro ha promosso anche tre Consigli civici regionali, di cui uno transfrontaliero tra Vorarlberg e Liechtenstein.

I Consigli civici hanno ottenuto buoni risultati anche come sensori all'interno del tessuto sociale fra le singole tornate elettorali. Sono un'occasione per discutere liberamente come membri di una comunità su questioni di interesse generale, liberi dal ruolo di rappresentare un interesse particolare individuale o di gruppo. "Con un consiglio civico", ribadisce Manfred Hellrigl, "si crea uno spazio in cui i cittadini convergono, articolano opinioni diverse senza considerarsi avversari da combattere. Nella nostra vita quotidiana, frammentata e specializzata, quasi non abbiamo più occasioni di confrontarci con persone che la pensano diversamente".

Un Consiglio civico riuscito, secondo l'esperienza del Vorarlberg, porta alla comprensione più ampia di una situazione o di un problema politico. Ne scaturisce non tanto una lista di progetti da applicare, ma la possibilità di chiarire concetti e problemi, e posizioni. È questa una condizione per entrare in un dialogo a pari livello con i politici. Nel Vorarlberg si punta soprattutto a tali forme di partecipazione per consentire una formazione civica qualificata e aperta.

Un Consiglio civico non va confuso con la democrazia diretta, cioè con diritti referendari tesi a trovare una decisione. D'altra parte i Consigli civici non si trovano in contrasto con tali diritti e con il ruolo degli organi politici eletti, anzi, costituiscono un'integrazione necessaria per creare uno spazio di dialogo qualificato fra cittadini. Questo a sua volta è un presupposto per una partecipazione dei cittadini più qualificata.

9

LABORATORI DEL FUTURO E LINEE GUIDA COMUNALI

Con tale laboratorio si intende un metodo che promuove la capacità di autorganizzazione, la riflessione comune e l'agire politico in gruppo dei partecipanti. Aiuta a sviluppare idee in forma comunitaria e a sostenere la loro realizzazione. Il laboratorio delle prospettive è più strettamente riferito a un progetto concreto che un Comune intende affrontare. Le linee guida comunali sono una specie di laboratorio del futuro. Sono applicate in vari comuni dell'Alto Adige e sono tese a elaborare un quadro generale per lo sviluppo di un Comune insieme a interventi e misure per la sua applicazione. In altre parole: una 'programmazione popolare'.

9.1 Il laboratorio del futuro

Il metodo del laboratorio del futuro è stato sviluppato dal giornalista-scienziato Robert Jungk, che volle sostenere la democratizzazione della società dal basso. Negli anni '70 e '80 spesso persone politicamente impegnate, attivisti di iniziative civiche e cittadini direttamente interessati si riunivano per discutere il futuro della società nel suo insieme. Questo metodo è poi stato ripreso dalla Biblioteca Robert Jungk per il futuro, fondazione costituita nel 1985, per essere continuamente rielaborato ai fini della partecipazione diretta.

Il laboratorio del futuro è un metodo per raccogliere, sistemare e focalizzare una grande varietà di idee e proposte. Le idee vengono raccolte e suddivise in grandi aree. Prima di passare all'applicazione i partecipanti devono scegliere un metodo di valutazione delle idee e proposte. I laboratori del futuro sono basati sul dialogo e sull'assenza di programmi e obiettivi predefiniti. Più persone e gruppi sociali partecipano a pensare e gestire il futuro spazio locale e regionale, meglio è. Questi laboratori, costituendo cosiddetti 'spazi creativi', vengono impiegati anche per l'elaborazione di linee guida comunali (vedi sotto), cioè lo sviluppo di obiettivi, strategie e progetti chiave per lo sviluppo auspicato del proprio comune.

Le tre fasi classiche di un laboratorio del futuro sono queste:

- La fase della critica: partendo dall'esperienza dei partecipanti tramite un *brainstorming* i punti dolenti vengono rilevati, visualizzati e discussi all'interno di gruppi di lavoro.
- La fase della fantasia: senza preoccuparsi di limiti giuridici, tecnici, finanziari presenti nella realtà si sviluppano nuovi approcci di soluzione, simulando un gioco.
- La fase della realizzazione è funzionale al tentativo di realizzare i migliori approcci scaturiti dalla fase di fantasia. Le proposte vengono precisate, i partecipanti si assumono la responsabilità di singole strategie di soluzione e cercano alleati per la loro realizzazione.

Nella prassi queste fasi del tipico svolgimento di un laboratorio del futuro si articolano in 7 fasi di lavoro.

1. La fase di preparazione: chiarimento degli obiettivi, dei quesiti, e accordi sul modo di lavorare.
1. La fase di avvio e orientamento: 'arrivare' in senso fisico, sociale e tematico.
2. La fase della percezione: quali sono i problemi che ci affliggono e perché è così?
3. La fase di fantasia: dove vogliamo arrivare e quali sono le ragioni e le motivazioni?
4. La fase di applicazione: verificare e preparare l'applicazione. Cosa vogliamo fare e quali ostacoli sono da superare?
5. Riflessione: tirare le somme e chiarire le prospettive.
6. Questo metodo di regola viene seguito da conduttori e facilitatori professionisti. Si presta a gruppi di varia dimensione: piccoli (fino a 15 persone), medi (15-40 persone) e grandi gruppi, fino a 200 persone, che si suddividono in gruppi più piccoli di lavoro. In quest'ultimo caso il laboratorio già si trasforma in una 'Conferenza sul futuro'. Con l'aumentare del numero di partecipanti e di gruppi di lavoro si sente automaticamente il bisogno di facilitatori. Un tale laboratorio dura da 2-3 giorni.

Quali applicazioni ha trovato questo metodo? Originariamente il laboratorio del futuro era pensato per democratizzare la società dal basso; di conseguenza i partecipanti dei primi laboratori provenivano da gruppi direttamente interessati, dai membri dei gruppi di azione. Oggi, questo tipo di laboratorio si organizza soprattutto per elaborare visioni sul futuro di un'organizzazione o di un Comune. Perciò i partecipanti sono cittadini che si avvicinano spontaneamente e spesso già si conoscono fra di loro.

Committenti

I tipici committenti di laboratori del futuro sono città e Comuni (Salisburgo, culla del laboratorio del futuro, ha ospitato numerosi laboratori di questo tipo), poi ci sono anche ONG e partiti, che ricorrono a questo metodo (sindacati, la Caritas, i Verdi). I laboratori si prestano anche a lavorare su argomenti specifici, che spaziano dalla mobilità pubblica al lavoro, dalla cultura ai giovani. I risultati di un laboratorio del futuro sono vincolanti solo nel grado concordato a monte con i committenti. Lo sviluppo di linee guida di un Comune non coincide direttamente con questo metodo, ma ne condivide l'approccio per alcuni metodi principali di lavoro in gruppo. Finora tali laboratori del futuro si sono svolti esclusivamente nell'area germanofona, soprattutto in Austria. In Germania spesso sono stati utilizzati per i processi dell'Agenda Locale 21. In questo caso l'obiettivo era quello di coinvolgere attivamente i gruppi sociali nella ricerca di politiche appropriate per maggiore sostenibilità in ambito locale.

Due esempi

La città tedesca di Herne era stata beneficiaria del programma di agevolazioni finanziarie "Città ecologica del futuro". Alla fine del programma si organizzò un 'Laboratorio del futuro' per proseguire il processo già avviato, svolto nel gennaio 2003 col titolo "Herne 2010+". Parteciparono 60 persone: rappresentanti dei ministeri competenti di tutte le organizzazioni coinvolte, tecnici urbanisti dell'università di Dortmund, cittadini a titolo individuale, per elaborare idee per proseguire il percorso ecocompatibile dello sviluppo di Herne. Le varie proposte uscite dal laboratorio vennero ampliate a veri e propri progetti, presentati e discussi in assemblee civiche pubbliche.

I consigli civici introdotti nel 2004 nella forma di 'Laboratorio del futuro' avevano l'obiettivo di rendere questo *Bundesland* la regione più accogliente per i bambini. In quest'ambito l'Ufficio per questioni del futuro svolse una serie di laboratori del futuro locali rivolti specificamente a bambini e giovani. Parteciparono in tutto 51 giovani fra i 10 e i 15 anni, per discutere della loro vita quotidiana, esprimendo opinioni, timori, speranze. Alla fine ne ricavarono un catalogo di desideri e suggerimenti

indirizzato al Governo regionale. I giovani ricevettero anche una risposta da parte dei tecnici che li metteva in grado di precisare le loro proposte. Uno degli effetti concreti di questi laboratori iniziali fu l'istituzione dell'Ufficio per le questioni future quale punto centrale di coordinamento dei Consigli civici (vedi il cap. 8).

La 'Conferenza sul futuro' altro non è che l'ampliamento del laboratorio. Con una tale conferenza si crea un'arena più rappresentativa dei gruppi sociali per 'disegnare' il futuro della comunità. Questo metodo è frutto di decenni di esperienza concreta nello sviluppo delle organizzazioni, basato sulla teoria dei sistemi. Può essere applicato a qualunque compito di progettazione, realizzazione nei più svariati ambiti sociali, per cui anche in un Comune. L'obiettivo centrale è lo sviluppo di linee guida e obiettivi generali a lungo termine, e delle relative misure per un Comune o una Regione intera. La conferenza può muoversi su alcuni argomenti e strategie trasversali, coinvolgendo cittadini anche con interessi contrastanti.

Una Conferenza sul futuro dura da 18 ore fino a tre giorni e coinvolge almeno 64 partecipanti, in rappresentanza di tutti i principali gruppi sociali. I lavori vengono svolti in forma di gruppi di lavoro con sessioni plenarie finali. La preparazione di una tale conferenza può durare da 6 settimane a 6 mesi, includendo laboratori di preparazione e 3-4 incontri con i singoli gruppi. Si suggerisce l'impiego di questo metodo soprattutto nel caso in cui un Comune intende definire un orientamento e includere tutti i gruppi sociali rilevanti.

9.2 Le linee guida comunali

In provincia di Bolzano questo metodo è stato ripreso per elaborare con metodi deliberativi e includenti le cosiddette 'Linee guida comunali'. Queste linee sono un quadro di orientamento nello sviluppo di un comune, elaborato dai cittadini stessi. Analogamente al laboratorio del futuro inizia con un dialogo fra cittadini centrato su singoli aspetti rilevanti per lo sviluppo del proprio comune. Il dialogo nei gruppi e nella sessione plenaria sfocia in un documento finale che viene approvato in forma democratica. Contiene non solo obiettivi generali e specifici, ma anche proposte concrete che i responsabili si assumono la responsabilità di realizzare.

L'apri strada delle 'Linee guida comunali' fu il Comune di Naturno (Val Venosta) che lanciò il 'modello di Naturno' (www.naturno.eu):

- 18 cittadini convinti si riunirono in un comitato di promotori invitando tutti alla collaborazione
- 53 cittadini, divisi in 4 gruppi di lavoro, nel corso di 60 riunioni elaborarono le linee guida comunali di Naturno, che furono firmate, oltre che dagli autori, anche dal Consiglio comunale.

- Infine, 100 cittadini si dichiararono pronti a contribuire attivamente alla realizzazione delle 185 misure singole.

Questo primo documento "Linee guida comunali" è stato ufficialmente presentato il 17 gennaio 1994 nell'ambito di una "festa delle linee guida". Di seguito uno dei principali facilitatori di questo metodo partecipativo, Bernd Karner, spiega come si svolge tale processo. Altre linee guida, elaborate in circa una dozzina di comuni sudtirolesi, sono pubblicate su rispettivi siti Internet.¹⁷

¹⁷ Per esempio le linee guida del Comune di Ora: <http://www.comune.ora.bz.it/system/web/default.aspx> ; oppure il Comune di San Martino in Passirio: <http://www.stmp.leitbild.it/literatur.php>



Lo sviluppo di linee guida nei comuni sudtirolesi

Intervista a Bernd Karner

Il Dott. Bernd Karner, sociologo, dirige l'istituto CHIRON di ricerca e formazione e ha promosso la Rete di Partecipazione in provincia di Bolzano. All'interno della sua attività professionale ha seguito 12 processi di elaborazione di linee guida comunali, i cui risultati sono, tra l'altro, stati rielaborati nel progetto "Partecipazione nei comuni rurali".



Da chi parte l'iniziativa per elaborare linee guida comunali?

Karner: L'iniziativa proviene di regola da sindaci o giunte comunali nuove, che si sono candidati con un programma che include anche l'elaborazione di linee guida. A San Candido tale iniziativa fu frutto di una coalizione fra la SVP e una lista civica; a Ora il nuovo sindaco, proposto da una lista civica che punta a una maggiore partecipazione dei cittadini. In altri comuni ci sono sindaci giovani, che vogliono cambiare lo stile di amministrazione e sperimentare nuove forme di partecipazione.

Come viene informata la popolazione sul processo delle linee guida?

Karner: Tutte le attività legate a questo metodo vengono pubblicizzate attraverso il notiziario comunale, volantini e manifesti. Tutto parte con l'assemblea di apertura, i cui protagonisti di solito sono le associazioni. Un ruolo centrale è assunto dall'apposito gruppo di contatto, che riunisce 15-20 cittadini impegnati, che hanno un legame specifico con vari gruppi della popolazione. Sono loro a contattare direttamente le persone, in particolare coloro che di solito non si trovano in primo piano. Ciò è molto importante.

Linee guida sono il lavoro collettivo dei cittadini, scrive il sindaco Passler di S. Candido. Come si svolge un tale processo?

Karner: Il sindaco, il vicesindaco, l'assessore competente e il segretario comunale si incontrano con noi, che siamo la società incaricata, per definire un concetto di

base, che di seguito viene precisato e illustrato a tutto il Consiglio comunale. In un secondo passaggio si forma il gruppo di contatto composto da cittadini non presenti nel Consiglio, ma ben radicati nella realtà sociale. In questo gruppo di regola figurano vari gruppi di interesse e vari gruppi d'età. Comunque questi cittadini non figurano come rappresentanti di un'associazione, ma a titolo personale. Quindi c'è una 'cabina di regia', composta dal sindaco, dall'assessore e noi, e poi il gruppo di contatto a gestire tutto il processo.

I lavori veri e propri si articolano in un dialogo fra cittadini attorno a singoli argomenti relativi allo sviluppo del comune. Gli argomenti sono resi noti già prima; tutta la popolazione è invitata. Di regola si presentano da 50 a 150 partecipanti agli incontri e si lavora in gruppi. Gli argomenti sono diversi da Comune a Comune, perché sono i problemi e i bisogni che si distinguono. Un portavoce riassume i risultati per la sessione plenaria finale.

C'è una combinazione con altri metodi?

Karner: A Malles abbiamo scelto un'altra variante. Si è partiti con un 'dialogo fra cittadini' in ciascuna delle 9 frazioni del Comune con gruppi di lavoro composti secondo le caratteristiche specifiche dei singoli paesi. I risultati di questa consultazione sono confluiti in un questionario indirizzato a tutta la popolazione di età superiore a 16 anni. Questo rilevamento basato su un questionario di 15 pagine, ci comportò una grossa mole di lavoro, ma i risultati furono preziosissimi per l'amministrazione comunale. Lo stesso percorso è stato poi scelto dai Comuni di Sluderno, Ora, S. Candido e Bronzolo. L'obiettivo delle 'linee guida comunali' è l'elaborazione collettiva di un quadro di orientamento per lo sviluppo del proprio comune.

Quali sono i contenuti di un tale documento?

Karner: Sul piano metodologico abbiamo proceduto in questo modo: dopo il dialogo civico e il rilevamento empirico tramite questionario si passa a elaborare le linee guida, che si snodano lungo il percorso indicato dalle seguenti domande:

1. Cosa è importante per noi? I paletti principali per lo sviluppo del comune.
2. Quali sono gli obiettivi? Vanno individuati obiettivi misurabili secondo contenuto, tempo, volume.
3. Quali misure? Una volta individuati una serie di obiettivi condivisi, vanno elencati gli interventi per realizzarli.

Con i cittadini disponibili ad impegnarsi per l'applicazione delle misure, vanno stipulati accordi. Chi fa cosa entro quale termine? Se nessuno si dichiara disponibile ad assumersi delle responsabilità, la misura in questione non entra a far parte delle linee guida. Non si tratta, cioè, di fare solo enunciazioni di fondo, ma di garantire

che associazioni incaricate se ne prendano cura. Quindi nelle linee guida si precisa chi funge da coordinatrice per un progetto specifico.

Chi firma tali accordi? Il sindaco o i singoli partecipanti?

Karner: Dipende dal singolo comune. Il Comune di Malles voleva il dialogo dei cittadini e il rilevamento completo. Nessuna pubblicazione, ma un metodo per rilevare le preferenze dei cittadini riguardo allo sviluppo del proprio Comune. Altri Comuni chiedevano principi, obiettivi, misure con la attribuzione chiara di responsabilità della loro realizzazione. Le associazioni o i cittadini che si assumono delle responsabilità firmarono a titolo personale o a nome della loro organizzazione.

Alla fine le linee guida vengono pubblicate sia su carta sia sul sito del Comune.

Come si arriva al testo finale?

Karner: Tutto viene verbalizzato. A Ora, S. Candido e Sluderno abbiamo prodotto delle pubblicazioni piuttosto voluminose. Nei rilevamenti completi i questionari compilati si attestavano fra il 50 e il 75%. Tutti i risultati sono stati analizzati dalla 'cabina di regia' e alla fine toccò a me stilare il testo finale, seguendo lo schema "Valori-principi-obiettivi-misure". Per quanto riguarda l'applicazione collaboriamo con il gruppo di contatto. Alla fine tutto quanto viene presentato al Consiglio comunale e votato. Con un'unica eccezione, le linee guida sono sempre state approvate all'unanimità.

Come si distingue questo metodo di partecipazione dalla partecipazione dei cittadini a piani specifici, per es. il piano regolatore comunale?

Karner: Le linee guida non toccano questioni di natura tecnica. Semmai le linee guida stanno alla base di un Masterplan settoriale specifico. Coinvolgendo una parte della popolazione in un dialogo strutturato si organizza una partecipazione dei cittadini di altro tipo. Spesso ho sentito dire i partecipanti: "In questa maniera finora non abbiamo mai discusso delle questioni politiche". Appliciamo dei metodi che consentono ai cittadini di articolare le loro proposte. Per tanti cittadini è la prima volta in queste occasioni che si confrontano con la sfera pubblica.

Quali effetti a livello di formazione civica e di comportamento politico comporta la partecipazione a un tale processo? Può essere il primo passo verso un impegno concreto per la comunità oppure vi partecipano comunque solo cittadini già fortemente impegnati?

Karner: Dipende dal modo in cui viene impostato il processo e in cui si applicano i risultati finali. Nei vari Comuni si è proceduto diversamente. Se qualcuno viene a sapere, che il Comune in seguito ha deciso l'opposto di quanto stabilito dai cittadini partecipanti, non ci si sente più presi sul serio e ci si penserà bene a partecipare

un'altra volta. Il processo del dialogo è centrale. Nell'elaborazione di un questionario da parte dei cittadini si scoprono delle opzioni nuove. Si tratta di far scattare un processo che porti a occuparsi più intensamente dello sviluppo del proprio Comune – senza dubbio un contributo forte alla sensibilizzazione politica.

Le linee guida alla fine vengono inserite nello Statuto comunale? Ci sono regolamenti appositi imposti dal Consiglio dei Comuni?

Karner: No, nel Comune di Malles è stato istituito un tavolo apposito per la partecipazione e la riforma dello Statuto comunale, che ha affrontato alcune questioni centrali, già trattate durante il processo. I partecipanti di regola vogliono concentrarsi su ciò che li lega come comunità. In un secondo momento aprono l'ottica sui progetti futuri e chiedono che questi progetti siano realizzati con più partecipazione dei cittadini. Maggiore è il numero di persone coinvolte in tali processi, che imparano ad ascoltare, argomentare, a confrontarsi in forma costruttiva con opinioni diverse, maggiore qualità e sostenibilità ottiene tutto il processo. Questo tipo di comunicazione scatena anche una nuova cultura del dialogo pubblico, un aspetto spesso sottovalutato dalle amministrazioni comunali.



10

LA MEDIAZIONE POLITICA

La mediazione è un metodo sistematico e volontario in cui una o più parti in conflitto insieme svolgono un processo di comunicazione assistiti da un mediatore indipendente e neutro. A differenza della mediazione di diritto civile, prevista nell'ordinamento processuale italiano, la mediazione politica si occupa di un quesito politico o contenzioso di interesse pubblico.

In generale con mediazione oggi si intende un metodo del diritto civile, teso a comporre contenziosi fra le parti senza ricorrere a una procedura giudiziaria. La responsabilità ricade sulle parti in causa, facilitati dall'istanza imparziale del mediatore. Questa istanza va accettata da tutti i partecipanti. L'esempio classico è la mediazione di diritto civile (diritto familiare), la mediazione economica (tra i proprietari e i dipendenti, tra imprese e clienti), e la mediazione tra enti pubblici e cittadini utenti. In Italia la mediazione 'non giudiziaria' nel 2011 è stata disciplinata con legge dello Stato.

Questo modello di mediazione può essere trasferito sul campo dei conflitti politici? In che modo si potrebbe impostare una mediazione fra vari gruppi sociali o di interesse collettivi in conflitti pubblici? Accennando a 'mediazione' tanti pensano alla composizione di conflitti già molto accesi e aspri come la TAV nella Val di Susa, la stazione centrale di Stoccarda o il tratto appenninico Firenze-Bologna. Infatti, in tutti questi casi è stato tentato di impostare un tavolo di concertazione per raggiungere un compromesso fra le parti in causa, in altri casi si è tentato di organizzare una

tavola rotonda. La mediazione politica, comunque, è un metodo distinto e ben definito.

A livello comunale continuano a prodursi situazioni in cui i fautori e gli avversari di un progetto concreto di investimento si confrontano in maniera inconciliabile, spesso perché la prospettiva della bocciatura o dell'approvazione tout court di un progetto sembra più facilmente raggiungibile di un compromesso. In più, le parti in conflitto talvolta si rifiutano per principio di scendere a trattative con i loro avversari.

Cosa sono allora i 'conflitti politici' e quali possibilità ha una mediazione di dirimerli? I conflitti politici sono contenziosi relativi ad un oggetto di interesse pubblico e tra vari gruppi sociali di una comunità. I conflitti politici sono causati da decisioni prese da organi politici (Consiglio comunale e provinciale, Parlamento) oppure da parte di amministrazioni. Perlopiù si tratta di grandi progetti con un volume finanziario enorme e un impatto notevole sull'ambiente. In Alto Adige un tale conflitto ultimamente è sorto sul progetto di impianti di risalita Helm-Rotwand a Sesto (Provincia di Bolzano) e, a livello provinciale, sull'aeroporto di Bolzano, in Trentino sul progetto dell'autostrada nella Valdastico.

Tipico in tali tipi di conflitto è la presenza di più parti in causa che non si trovano in un dialogo diretto come le parti in causa di un conflitto di diritto civile. Ciò crea dei problemi specifici, quali "...il differenziale di potere, il peso delle organizzazioni in campo, i metodi di lavoro, il raccordo fra delegati e gli organi dirigenti delle organizzazioni, l'interesse pubblico di comporre i conflitti".¹⁸ Inoltre nel caso di conflitti politici vanno sempre presi in dovuta considerazione le norme giuridiche, le procedure amministrative nonché le implicazioni politiche. Come si riesce a sciogliere la diffidenza fra le parti? Come si può prevenire che qualche parte in conflitto partecipi solo apparentemente senza reale disponibilità a un compromesso? In che modo i risultati raggiunti nella mediazione sono vincolanti per i responsabili politici? Sono questi alcuni degli interrogativi centrali che una mediazione politica deve assolutamente affrontare.

Prima di tutto, tutte le parti rilevanti del conflitto devono arrivare a un atteggiamento di fondo costruttivo. All'inizio va anche chiarito bene chi partecipa in quale ruolo e con quale mandato e responsabilità. Se alcuni delegati dispongono di un mandato imperativo legato anche a una forte fiducia da parte della propria organizzazione o associazione di categoria, questo è sicuramente di grande aiuto per l'efficacia del metodo di partecipazione.

¹⁸ Christoph Besemer et. Al. (2014), *Politische Mediation. Prinzipien und Bedingungen gelingender Vermittlung in öffentlichen Konflikten*. Stiftung Mitarbeit Arbeitshilfen Nr.47, Bonn

In tanti casi, però, le persone delegate a trattative di natura politica, rappresentanti di varie forze sociali, hanno ruoli e competenze diverse. Di regola, i rappresentanti politici, dell'amministrazione o di grandi imprese, dispongono di ampie facoltà decisionali, corrispondenti al relativo rango nella gerarchia. I delegati di associazioni civiche o gruppi ambientalisti spesso non hanno questo tipo di 'delega in bianco', ma devono raccordarsi continuamente con la base della propria organizzazione.

I principi più importanti di una mediazione politica sono il carattere volontario della procedura, la neutralità del facilitatore, la responsabilità condivisa per il processo (il facilitatore non è responsabile per la soluzione, ma solo per lo svolgimento corretto della procedura fra i partecipanti), la disponibilità all'apertura (aprire la propria percezione del problema per poter sviluppare nuove idee di soluzione del problema). In una procedura di mediazione il processo consensuale e l'apertura a soluzioni nuove va condiviso fra tutti sin dall'inizio. Anche sugli eventuali effetti dei risultati raggiunti va stabilito un accordo a monte: gli accordi saranno vincolanti per tutti oppure si tratterà di sole proposte indirizzate ai responsabili politici? In che modo i risultati della mediazione confluiranno nel processo decisionale politico? L'obiettivo della mediazione è una composizione degli interessi contrastanti, cioè in forma di una soluzione per la quale le varie parti possano sentirsi soddisfatte a lungo termine (situazione *win-win*). Una mediazione politica è un metodo di partecipazione dei cittadini, benché non aperto a tutti i cittadini, e ha l'obiettivo di comporre conflitti integrando interessi divergenti. Di regola una mediazione termina con un accordo firmato da tutti.

A livello comunale negli ultimi anni si è ricorso a questo metodo per rimediare a conflitti ambientali (mediazione ambientale è il termine utilizzato in Germania) soprattutto nei settori gestione dei rifiuti, infrastrutture della mobilità, protezione dell'ambiente e urbanistica. La mediazione politica si presta a trovare un consenso per progetti di costruzione (ubicazione, volume, effetti, impatto), piani urbanistici o di investimenti contesi, altre misure di grande impatto sociale e ambientale. La mediazione, sempre mirata a risolvere un unico conflitto specifico, come metodo non si presta invece per elaborare obiettivi per la progettazione partecipata. A queste esigenze vengono incontro il 'Laboratorio del futuro' e l'elaborazione delle linee guida comunali (vedi il cap. 9).

Svolgimento di una mediazione politica

Una mediazione consente un avvicinamento sistematico delle parti in causa nell'ambito di un processo di comunicazione ben strutturata. Tale processo richiede il massimo della concentrazione, per cui si lavora solo 4 ore al giorno. Di regola tale processo si svolge in 4 fasi:

- **Fase di preparazione:** il mediatore studia il conflitto, rileva gli interessi presenti, individua i punti più conflittuali.
- **Identificazione di tutti gli argomenti più rilevanti e dei partecipanti:** tutti i partecipanti vengono informati sulla metodologia e sulle regole del gioco. Tutte le parti hanno accesso alle informazioni. Eventualmente vengono coinvolti degli esperti, poi vengono chiariti gli spazi di manovra per la composizione degli interessi contrastanti, viene chiarita l'applicazione di eventuali risultati della mediazione politica, e, infine, ma non meno importante, viene assicurato l'accordo di tutte le parti coinvolte sulla procedura proposta.
- **Fase di svolgimento:** elaborazione comune di un elenco degli argomenti, consenso sui criteri per valutare il successo (la composizione del conflitto), individuazione dei punti essenziali e precisi del dissenso, chiarimento degli interessi collocati a monte, sviluppo di varie opzioni per la soluzione del conflitto.
- **Fase di decisione e di applicazione:** un accordo fra le parti per alcune formule o opzioni di soluzione, intese per l'applicazione e le relative verifiche, verbalizzazione dei risultati (protocolli, accordi scritti firmati da tutti i partecipanti).

Il numero dei partecipanti e la durata di un processo di mediazione politica può variare secondo il tipo di contenzioso e l'interessamento dei partecipanti. Si parte da 10 persone fino ad arrivare a processi ampi con più di 100 persone. I partecipanti, che rappresentano enti pubblici e associazioni, di regola non hanno un mandato libero che consente loro di prendere delle decisioni alla pari di membri eletti di organi istituzionali. Solo un'autorizzazione specifica da parte della propria organizzazione consentirà in questi casi di stipulare un accordo a carattere vincolante. Ogni partecipante deve disporre di un certo grado di manovra, altrimenti il metodo non funziona.

A differenza di metodi di partecipazione che vedono coinvolti in primo luogo i singoli cittadini, nella mediazione politica si confrontano in primo luogo i rappresentanti professionali, per sviluppare insieme delle soluzioni. La funzione intermediatrice spetta ai mediatori, anch'essi professionisti. Devono essere indipendenti, non condizionati da direttive esterne o da ordini di enti committenti. In Austria e in Germania ci sono una serie di imprese specializzate che offrono l'organizzazione e lo svolgimento di processi di mediazione.

11

NUOVI DIRITTI DI PARTECIPAZIONE NEL COMUNE DI PARMA

A Parma nel novembre 2014 è stato approvato il nuovo Statuto Comunale, redatto con gli input dati dai cittadini durante “La Giornata della Democrazia” del 29 settembre 2013, che prevede tutta una serie di innovazioni positive per la partecipazione diretta dei cittadini.

Innanzitutto sono stati introdotti i referendum propositivi e abrogativi senza quorum, su richiesta di 5000 elettori per i referendum propositivi (circa 3,5% del totale) e di 10.000 elettori per quelli abrogativi (circa il 7%). Si tratta di una percentuale simile a quelle delle città svizzere – alle europee del 2014 a Parma c’erano 141.000 elettori, quindi 5000 firme sono circa il 3,5% degli elettori – un po’ più basso considerando che la platea degli aventi diritto al voto è stata estesa. Ai referendum comunali potranno votare anche i 16enni e 17enni e i cittadini stranieri residenti da almeno 5 anni.

Un’altra grande innovazione per la democrazia diretta è il fatto che la decisione in merito all’ammissibilità del referendum sarà affidata ad una commissione tecnica e non politica.

Parma in futuro applicherà anche una forma di bilancio partecipativo (vedi il cap. 15 di questo volume), consistente nell’assegnazione di una quota di bilancio dell’Ente locale alla gestione diretta dei cittadini, che vengono così messi in grado di interagire e dialogare con le scelte delle amministrazioni per modificarle secondo le preferenze prevalenti fra i cittadini.

Saranno istituiti consigli di volontari nei quartieri non legati alle formazioni politiche

e sarà introdotto in consiglio comunale di un membro aggiunto in rappresentanza delle comunità straniere.

Questa riforma di Parma è conseguenza dell’amministrazione retta da Federico Pizzarotti del Movimento 5 Stelle, che guida da due anni e mezzo il Comune di Parma. L’alto tasso di democrazia diretta iniettato nello statuto del Comune è la conferma di una promessa elettorale mantenuta dal sindaco. Il percorso per arrivare al nuovo statuto è cominciato a ottobre 2012 con incontri nei quartieri e poi con i cittadini nella “Giornata della Democrazia” del settembre 2013, per proseguire poi con il lavoro di mesi nelle commissioni consiliari. Nel momento del voto in consiglio comunale l’opposizione (comprendente anche il PD) ha votato contro, lamentando eccessiva precipitazione.

Certo, dal punto di vista di un appassionato di democrazia diretta, ci sarebbero alcune cose da migliorare (troppo firme per il referendum abrogativo, il referendum propositivo che non è vincolante), ma sullo sfondo del panorama italiano la riforma di Parma rappresenta un notevole avanzamento. Poi bisognerà realizzare molto accuratamente il Regolamento comunale per i referendum, mettendo facilitazioni per la raccolta firme, le firme elettroniche, il libretto informativo, ecc.

La Giornata della Democrazia (Democracy Day)

La “Giornata della Democrazia” è un’intera giornata di democrazia diretta che utilizza vari metodi partecipativi svolti ai tavoli e in seduta plenaria, miscelati tra di loro in modo da far discutere liberamente tra di loro un grande numero di partecipanti, far emergere tra tutte le loro proposte quelle più condivise, discuterle approfonditamente e infine farle votare da tutta l’assemblea. Alla fine della giornata emergono un piccolo numero di proposte, le raccomandazioni finali, discusse, analizzate e condivise dalla maggioranza dei partecipanti e che vengono consegnate a chi ha organizzato l’evento perché le attui.

A differenza de “La Parola ai Cittadini” l’impegno organizzativo è molto maggiore, ma il numero delle persone coinvolte è notevole e i risultati ottenuti sono molto più approfonditi. Non sono una lista di priorità, ma raccomandazioni elaborate e approfondite. Giornate partecipative che utilizzano metodi anche molto diversi tra di loro sono diffuse da decenni specie nei paesi anglosassoni.

Questo metodo pensato da un gruppo di cittadini trentini e rielaborato continuamente dalla sua nascita nel 2009, è stato applicato nel 2009 a Rovereto (TN) per una giornata partecipativa provinciale, nel 2011 a Ferrara per un incontro regionale del M5S, nel 2012 a Rimini per un incontro nazionale di simpatizzanti

M5S, nel settembre 2013 a Parma su iniziativa dell'amministrazione comunale, nel dicembre 2013 a Acireale (CT) su iniziativa del gruppo parlamentare regionale M5S siciliano. I partecipanti possono essere varie centinaia. I costi organizzativi sono molto flessibili a seconda dei fondi a disposizione, di chi promuove l'iniziativa (gruppi di cittadini, associazioni o istituzioni) e di cosa si vuole ottenere e può variare da poche centinaia di euro a varie migliaia.

Queste sono le caratteristiche e le modalità organizzative del metodo nell'ipotesi che venga organizzato da un comune.

La Giornata della Democrazia: "Porta la tua proposta per migliorare la tua città".

Lo scopo: arrivare alla formulazione di proposte precise da parte dei cittadini riguardanti le tematiche previste. Usando meno risorse possibili (tempo, energie, soldi) ed ottenendo i massimi risultati (proposte, legittimità, soddisfazione dei partecipanti).

Giorno ottimale: Una domenica

Composizione Assemblea:

Una media grande città dovrebbe coinvolgere almeno 500 persone metà estratti a sorte e metà autoconvocati. Il giorno dell'evento ci sono spesso molti assenti per varie motivazioni e questo è normale. Quindi cercare di avere almeno 500 iscritti per poi averne effettivamente di meno.

Gli autoconvocati sono cittadini che hanno saputo dell'evento tramite manifesti appesi negli spazi comunali, brochure informative inviate alle famiglie, sito web del comune, mailing list, facebook, social media, articoli sui media locali ottenuti mediante conferenze stampa e comunicati dell'amministrazione.

Deve essere inviato un invito a tutte le associazioni, partiti, movimenti, consiglieri comunali, gruppi, associazioni di stranieri

Alle persone estratte a sorte nell'ufficio anagrafe in modo da avere una buona rappresentazione demografica della città (genere, età, titolo di studio, occupazione etc) viene mandata una lettera di invito a casa, con foglio intestato del comune e firmata dal sindaco. E poi viene telefonato loro per chiedere se pensano di partecipare.

Cose da fare prima dell'evento:

1. creazione di uno spazio apposito (ben evidenziato in home page) nel sito del comune, con forum dedicato (oppure con un software di discussione democratica ad esempio Airesis e blog con aggiornamenti, spazio FaceBook, twitter, youtube, flickr).
2. conferenza stampa in cui si spiega l'evento nei dettagli ai media e si danno i riferimenti (telefono, indirizzo email, pagina internet) per chi vuole partecipare o vuole saperne di più
3. stampa e diffusione di volantini informativi in cui si spiega lo scopo della giornata e si invita i cittadini a partecipare all'evento prenotandosi all'apposito ufficio, telefono, indirizzo email.
4. contattare tutte le associazioni, partiti, movimenti, consiglieri comunali, gruppi e chiedere la loro presenza all'evento. Contatto via email e telefonico.
5. a tutti gli iscritti all'evento si manda materiale informativo cartaceo che spieghi il funzionamento dell'evento, cosa ci si aspetta da loro, e un libro breve, ma completo sugli strumenti di democrazia diretta e partecipativa che funzionano nel mondo. Tutto questo materiale deve essere messo in formato digitale anche nel sito.
6. qualche giorno prima dell'evento si organizza una conferenza stampa in modo che i media ricordino a tutti i cittadini l'evento e il fatto che possono assistere via streaming sul sito a tutto.
7. preparazione nello spazio web dell'evento di uno spazio per ogni tavolo, in cui il facilitatore del tavolo può scrivere e segnare le votazioni del proprio tavolo previo inserimento della propria password. Utilizzo di fogli elettronici video proiettati e online, per i momenti plenari.
8. Il Sindaco si impegna a dare la sua disponibilità ad essere presente tutta la giornata e a portare tutte le proposte votate dall'assemblea dei cittadini (le Raccomandazioni Finali) in consiglio comunale nei giorni successivi all'evento.

Proposta di articolo per lo Statuto Comunale Art. XXX

LA GIORNATA DELLA DEMOCRAZIA

Almeno una volta l'anno su iniziativa dell'amministrazione o su richiesta di un numero di elettori pari a quello necessario per presentare una lista elettorale alle elezioni comunali, viene convocata entro 1 mese dal deposito delle firme, La Giornata della Democrazia, in cui si invitano a partecipare 500 cittadini, metà estratti a sorte dalle liste elettorali e metà autoconvocati dopo pubblicizzazione dell'evento, con le seguenti caratteristiche:

- orario e luoghi scelti in modo da agevolare la massima partecipazione dei cittadini;
- presenza del Sindaco e degli assessori;
- si utilizzano vari metodi partecipativi ai tavoli e in seduta plenaria per permettere a tutti di fare proposte, discuterle, scegliere insieme con votazione le proposte prioritarie, approfondirle e presentarle sotto forma di raccomandazioni finali;
- le raccomandazioni finali de "La Giornata della Democrazia" vengono approfondite, discusse e votate con urgenza nelle apposite commissioni del Consiglio comunale, con invito al cittadino proponente a relazionare.

"La Giornata della Democrazia"

Intervista a Nicoletta Paci

Nicoletta Paci è Vicesindaco di Parma e parla dello strumento "La Giornata della Democrazia"



Come è nata l'idea di usare il metodo "La Giornata della Democrazia" a Parma?

Paci: Dopo un percorso di ascolto nei quartieri di Parma, caratterizzato da più di trenta incontri e un sondaggio su come i cittadini avrebbero voluto la riorganizzazione dello strumento di partecipazione, volevamo tirare le fila di questo percorso e abbiamo iniziato a pensare ad un evento che potesse coinvolgere il maggior numero di persone per avere indicazioni su come strutturare nuovi organismi di partecipazione. Conoscevo Paolo Michelotto dai suoi scritti e anche tramite il Movimento 5 Stelle e quindi ho pensato di rivolgermi a lui perché mi aiutasse ad organizzare e condurre questa giornata.

Quali sono le difficoltà dell'organizzazione?

Paci: Si tratta di un'organizzazione complessa e le difficoltà sorgono in ogni momento. Raccogliere le candidature, organizzare la logistica e poi i tavoli di discussione e tanto altro. Ma devo dire che la difficoltà maggiore l'abbiamo incontrata nel rapporto con i media che non hanno saputo apprezzare la novità e l'importanza di un evento del genere.

Quali sono i risultati?

Paci: Da quella giornata sono scaturiti una revisione dello Statuto del Comune di Parma e un nuovo Regolamento per la Partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa. Un risultato di tutto rispetto anche se ci sono voluti tempi lunghi per arrivare a questo obiettivo dopo la Giornata della Democrazia.

Quali i miglioramenti da introdurre?

Paci: Forse nel corso della nostra Giornata sono stati introdotti troppi temi su cui discutere e alla fine c'è stata un po' di dispersione su alcune tematiche. Probabilmente ci si dovrebbe concentrare su alcuni argomenti soltanto per dare maggior possibilità di approfondimento.

Consiglierebbe questo metodo ad altre amministrazioni locali?

Paci: Sicuramente sì. E' stato molto piacevole e coinvolgente. Tutti i partecipanti sono rimasti soddisfatti, hanno potuto esprimere la propria opinione e si sono sentiti ascoltati. E' stato un bell'esempio di democrazia partecipativa.

Altre considerazioni che ritiene utile segnalare?

Paci: Credo che questo tipo di consultazioni vadano utilizzate sempre più per riportare i cittadini a partecipare alla cosa pubblica ed evitare che se ne sentano sempre più estranei. In questo modo invece si sentono protagonisti e se l'amministrazione è attenta a mettere in pratica le loro richieste saranno sempre più invogliati a comportarsi da cittadini consapevoli e attenti.

12

LA PARTECIPAZIONE ELETTRONICA: IL FUTURO DELLA PARTECIPAZIONE?

L'*e-government*, la comunicazione telematica fra cittadini e amministrazione pubblica, è già diventata prassi quotidiana per una gran parte dell'amministrazione pubblica e viene continuamente ampliata e perfezionata. La rete e tutte le possibilità legate a Internet possono essere impiegate anche ai fini della partecipazione dei cittadini alla politica? Certamente, Internet non è solo un motore inarrestabile, propulsore di più partecipazione, ma sempre di più anche il presupposto tecnico per lo svolgimento delle singole forme di partecipazione.

Per buona parte dei metodi di partecipazione qui presentati Internet è già da tempo l'infrastruttura di informazione e comunicazione di base. La Rete non soppianta le forme di deliberazione tradizionali, ma facilita molti processi. Ci sono metodi, come il bilancio partecipativo online, che funzionano esclusivamente via Internet. In tal modo, almeno virtualmente, si accorciano notevolmente le distanze fra i semplici cittadini e i rappresentanti politici eletti.

Innanzitutto bisogna fare un distinguo fra *l'e-government* e la partecipazione elettronica o *l'e-democracy*. Con l'amministrazione pubblica elettronica (*e-government*) si circoscrivono tutte le applicazioni in rete tese a far accedere i cittadini a servizi e informazioni degli enti pubblici. Le procedure amministrative

vengono svolte in forma informatica, rendendo superfluo l'accesso allo sportello fisico. Il servizio si fa più rapido ed efficace, l'amministrazione più trasparente e accessibile, perlomeno per i cittadini che hanno familiarità con Internet.

Nel caso dell'*e-democracy* i cittadini non sono più solo clienti o beneficiari di servizi pubblici, ma partner di pari rango nella formazione della volontà politica nella comunicazione su questioni politiche e nel processo decisionale. La partecipazione elettronica comprende tutti i metodi basati su Internet che permettono ai cittadini l'inserimento attivo nei processi decisionali e deliberativi. I cittadini possono informarsi, possono essere contattati per inchieste e sondaggi anonimi, entrare in dialogo con amministratori e politici, firmare e infine anche votare per via elettronica.

Naturalmente la partecipazione dei cittadini alla politica vive anche grazie all'incontro diretto, ai momenti assembleari, al dialogo fra persone presenti in carne e ossa. Gli incontri sul posto, di regola, possono essere combinati anche grazie a Internet. Tutto sommato, Internet non è solo un motore inarrestabile, propulsore di più partecipazione, ma sempre di più anche il presupposto tecnico per lo svolgimento delle singole forme di partecipazione.

Quali forme di democrazia elettronica e di partecipazione in Rete si applicano oggi? A parte vari programmi utilizzati tra privati e all'interno dei blog, dei *meet-up*, dei circoli spontanei, per la partecipazione online non esistono ancora metodi istituzionalizzati e standardizzati. Il loro impiego dipende dal gruppo di cittadini da coinvolgere, dallo scopo e dal volume del metodo partecipativo, dai fondi disponibili per curare i programmi. Inoltre, si stanno sviluppando continuamente nuovi strumenti e programmi di partecipazione diretta.

Nell'ambito della partecipazione via Internet possiamo distinguere fra metodi che si svolgono interamente in Rete, e altri che combinano la partecipazione *online* e *offline*. Perlopiù si tratta di ampliare i metodi classici con componenti online (per es. l'istruttoria pubblica per raccoglie tutti i documenti, interventi e calendari sull'apposito sito comunale). Il primo strumento di democrazia diretta a livello europeo, l'iniziativa dei cittadini europei, si svolge prevalentemente in Rete, partendo dalla raccolta delle firme elettroniche. Di seguito riportiamo solo 4 esempi:

Forum Internet

Metodo già molto diffuso, ora ripreso anche da enti pubblici per discutere tematiche precise e per consentire a tutti i partecipanti un dibattito *online* e *open end*. I fori pubblici di regola sono anche facilitati da redattori incaricati da enti pubblici.

Appuntamenti online con politici

Si tratta di incontri pubblici, basati sullo scambio scritto, limitato nel tempo, su Internet, sulla matrice di una *chat* con domande e risposta. Gli appuntamenti pubblici online possono anche essere trasmessi in diretta su Internet (*livestream*).

Petizioni online

Gran parte delle istituzioni pubbliche, dal Comune fino alla UE, sui propri portali offrono la possibilità di depositare istanze, petizioni, reclami. In Germania gran parte delle petizioni al *Bundestag* vengono presentate tramite questo canale. In Italia nell'apposito sito del Parlamento (www.senato.it/4306) nel settembre 2014 niente meno che 1.267 petizioni figurano registrate in attesa di risposta. È possibile trasmettere tali petizioni per posta, via fax e per e-mail allegando il documento firmato in forma di scansione.

Le petizioni collettive di massa vengono lanciate da piattaforme libere e ONG internazionali quali per esempio AVAAZ e change.org. Il diritto alla petizione elettronica può essere combinato con la raccolta di firme elettroniche, aprendo le petizioni registrate nell'apposito sito del portale comunale alla sottoscrizione di chiunque fosse interessato a condividere l'istanza entro un dato termine.

La raccolta di firme elettroniche e l'e-voting

La partecipazione online trova il suo proseguimento logico nel diritto di ogni cittadino avente diritto al voto di poter firmare una proposta di legge di iniziativa popolare oppure la richiesta di un referendum popolare tramite Internet, lasciando aperta la possibilità di firmare anche fisicamente in piazza oppure in segreteria comunale. Anche la stessa richiesta di promuovere una proposta di legge di iniziativa popolare in futuro potrà essere fatta online. Questi diritti politici in futuro saranno completati dall'*e-voting*, cioè dal voto elettronico, già introdotto in vari paesi come la Svizzera e l'Estonia. Gli svizzeri residenti all'estero, dopo una lunga fase di sperimentazione, dal 2012 possono avvalersi del voto elettronico. In vari comuni svizzeri questo sistema di votazione sta per essere esteso a tutti i cittadini per le elezioni comunali. Sempre nel 2013 si è svolto nel Salento, per la prima volta in Italia, un referendum consultivo con una speciale urna digitale¹⁹, un sistema che non va confuso con l'*e-voting*.

In generale, i metodi basati su Internet possono essere utilizzati per un'ampia gamma di procedure, tipi di coinvolgimento e scopi: dalla pura informazione del pubblico, passando per la consultazione dei cittadini per inchieste e sondaggi e dibattiti interattivi, fino ad arrivare alla partecipazione diretta dei cittadini via firma e voto elettronico.

¹⁹ Cfr. www.wikipedia.it

Pur con scarso appoggio istituzionale, nel 2004 il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie ha promosso limitati progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale e della partecipazione dei cittadini nel governo del territorio. Nella maggior parte di queste esperienze si è trattato di istituire dei siti internet istituzionali, con (al limite) dei forum per la pubblica discussione. Oltre queste iniziative "istituzionali", in Italia sono emerse varie piattaforme software destinate allo sviluppo della democrazia diretta e partecipata. Anche il Movimento 5 Stelle, di Beppe Grillo nel suo programma pretende di promuovere il concetto di *e-democracy*. Nel giugno 2013 alcuni parlamentari del Partito Democratico, di Scelta Civica e di Sinistra Ecologia e Libertà hanno aderito a una piattaforma di *e-democracy*, basata su liquidfeedback, promossa dalla senatrice PD Laura Puppato.

Per approfondire:

Maurizio Bolognini, *Democrazia elettronica. Metodo Delphi e politiche pubbliche*, Carocci, Roma 2001

A.C. Freschi-F. De Cindio-L. De Pietro (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto CRC, 2004

Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, Roma, 2004

DEMOCRAZIA DIRETTA E DIRITTI REFERENDARI

Dal dibattito pubblico alla votazione decidente

Dopo i metodi della democrazia deliberativa, di cui abbiamo presentato una piccola selezione nella sezione I, passiamo ora alla democrazia diretta in senso stretto, cioè ai diritti referendari. Mentre spetta ai metodi deliberativi il compito di preparare le decisioni con più informazione, discussione e momenti interattivi di ogni tipo, nelle votazioni referendarie l'ultima parola passa al cittadino per decidere su quesiti rientranti nella competenza del Comune. Nella nostra democrazia rappresentativa quasi tutte le decisioni politiche vengono prese da rappresentanti eletti. Con l'iniziativa popolare e il referendum confermativo i cittadini si riprendono la facoltà di decidere su questioni importanti di interesse pubblico. In questo caso non solo vengono sentiti e possono partecipare al dibattito, ma esercitano il diritto al voto con un SÌ o un NO ai quesiti sottoposti. Anche nei Consigli e parlamenti alla fine del dibattito si decide con un semplice SÌ o NO.

È questo che rende la partecipazione dei cittadini concludente e vincolante. Non a caso in questa sezione non si tratta il referendum consultivo, che è privo di effetto vincolante per gli organi rappresentativi. Questo metodo fa parte della democrazia deliberativa, non dei diritti referendari. A livello comunale queste forme di partecipazione, a partire dalla petizione fino al dibattito pubblico obbligatorio in grandi interventi pubblici, vanno stabilite con norma statutaria o con regolamento, per poter essere richieste da un numero minimo di cittadini.

Ma oltre il dialogo e l'impegno comune per la comunità si tratta anche di far funzionare la decisione diretta, adottando buone regole. Solo quando i rappresentanti sanno che i cittadini, se necessario, possono ricorrere al referendum, i cittadini sono anche presi sul serio. Solo con un buon regolamento della democrazia diretta che facilita l'applicazione dei referendum, si stimola l'impegno civico, si crea responsabilità e affidabilità dei politici eletti nei confronti dell'elettorato.

Di seguito si presentano le forme principali dei diritti referendari con una rispettiva proposta di regolamentazione giuridica, nonché il bilancio partecipativo. Si illustrano inoltre le buone regole per far funzionare la democrazia diretta.

Prospetto sui diritti referendari (democrazia diretta)²⁰

<i>Tipo di strumento referendario (terminologia internazionale)</i>	<i>Termine nella legislazione italiana</i>	<i>Quale tipo di votazione?</i>	<i>Effetto giuridico</i>
Proposta di iniziativa popolare	<i>Iniziativa popolare con votazione consiliare (proposta di legge di iniziativa popolare)</i>	Iniziativa popolare con diritto al voto all'interno del Consiglio comunale	Il Consiglio comunale può accettare o bocciare la proposta.
Iniziativa popolare	<i>Referendum propositivo</i>	Votazione popolare per introdurre una nuova norma	Risultato della votazione ad effetto vincolante
	<i>Referendum abrogativo</i>	Votazione popolare per abrogare una norma.	
	<i>Referendum statutario</i>	Votazione popolare per modificare lo statuto	
Referendum (confermativo) opzionale	<i>Referendum confermativo facoltativo senza controproposta</i>	Referendum confermativo senza controproposta dei cittadini	Risultato della votazione ad effetto vincolante
	<i>Referendum confermativo facoltativo con controproposta</i>	Referendum confermativo con controproposta dei cittadini	
Consultazione popolare	<i>Referendum consultivo</i>	Votazione referendaria senza effetto vincolante (non si tratta di uno strumento di democrazia diretta in senso stretto)	Risultato della votazione non vincolante per gli organi rappresentativi

Nota: Nella terminologia internazionale dei diritti referendari (in inglese e in tante altre lingue) i diritti referendari sono denominati "referendum propositivo, abrogativo e consultivo". Ciò crea non poca confusione, anche perché lo stesso atto di votazione in Italia è definito spesso semplicemente "referendum".

²⁰ Per approfondire consulta: Thomas Benedikter (2014), *Più potere ai cittadini – Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, POLITiS, scaricabile da: www.politis.it

13

INIZIATIVA POPOLARE A VOTO CONSILIARE E A VOTO POPOLARE

‘Iniziativa popolare’ all’interno del gergo internazionale sulla democrazia diretta significa un’iniziativa legislativa che parte dai cittadini. L’iniziativa è l’acceleratore in mano ai cittadini per spronare la politica rappresentativa a trovare nuove soluzioni per un problema presente oppure a sottoporre a tutto l’elettorato una proposta di norma che proviene da altri cittadini.

Il termine ‘iniziativa’ ha nei Comuni italiani il significato di una proposta di regolamento o atto amministrativo formulata da un comitato di cittadini, che raccoglie il sostegno di una determinata percentuale di elettori. In altri paesi questa percentuale si aggira sull’1% e a volte di più, in provincia di Bolzano in molti casi è prevista perfino una soglia del 10%. La proposta di regolamento dei cittadini viene depositata in Consiglio Comunale perché sia lì discussa, generalmente senza tempi massimi previsti per la sua discussione e senza vincoli di una sua accettazione. In sostanza ripropone l’istituto presente anche a livello nazionale della ‘proposta di legge di iniziativa popolare’, che, se bocciata dal Parlamento, non porta ad una votazione referendaria.²¹

In Italia per descrivere l’iniziativa popolare sul piano giuridico si è ormai affermato il termine ‘referendum propositivo’, anche perché in italiano si usa definire tutti i diritti di votazione popolare ‘diritti referendari’. A differenza del linguaggio usato

²¹ Per un’introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari consulta Thomas Benedikter (2014), *Più potere ai cittadini*, POLITiS, da scaricare da: www.paolomichelotto.it

all'estero perfino la stessa votazione referendaria è chiamata 'referendum', mentre in senso stretto 'referendum' è una forma specifica di azione popolare (cioè il referendum confermativo, facoltativo o obbligatorio). I diritti referendari in Italia quindi comprendono:

- il referendum propositivo (i cittadini propongono una norma, con diritto alla votazione)
- il referendum abrogativo (i cittadini propongono di abrogare un'articolo o una norma, in fondo si tratta sempre di un referendum propositivo con l'iniziativa che parte dai cittadini)
- il referendum confermativo (i cittadini vogliono bloccare una norma già approvata)
- il referendum consultivo (votazione popolare senza effetto vincolante)

In Svizzera invece per 'Iniziativa' si intende una proposta formulata dai cittadini, sostenuta dai cittadini, che passa per l'organo legislativo e che, se non accettata da questo organo, passa al voto popolare. In Svizzera in questo caso l'organo legislativo ha diritto di fare una controproposta; negli USA invece l'iniziativa va direttamente al voto. È chiaro che lo strumento 'Iniziativa' usato in Svizzera e negli USA è molto più forte di quello usato in Italia. Un'iniziativa legislativa popolare in questo senso è anche definita iniziativa popolare a voto popolare, mentre l'iniziativa popolare che non dà ai cittadini il diritto alla votazione referendaria, ma solo il diritto ad una risposta da parte del Consiglio comunale è definita iniziativa popolare a voto consiliare.²²

13.1 L'iniziativa popolare a voto consiliare

L'iniziativa popolare a voto consiliare di regola è presente negli statuti comunali italiani. Consiste in una proposta di atto giuridico comunale, elaborato da un gruppo di cittadini promotori, indirizzata al Consiglio o alla Giunta. Il numero di firme richieste per tale proposta varia dallo 0,5 fino al 2% degli elettori. Il testo della proposta popolare, assieme alle firme va consegnato alla segreteria generale del Comune. Dopo la verifica delle firme la proposta passa al Consiglio comunale per essere posta all'ordine del giorno della successiva riunione del Consiglio. Questo, di regola non ha un termine perentorio per discutere la proposta popolare. Il Consiglio può accettare la proposta in forma invariata, può modificare la proposta e

²² Un gruppo di studio nel 2011-2012 ha promosso la [Legge di Iniziativa Popolare Quorum Zero e Più Democrazia](#) (depositata in Parlamento con 52.000 firme il 24 luglio 2012 e finora non discussa) che riprende il modello classico della democrazia diretta basato su iniziativa e referendum. Cfr. www.quorumzeropiudemocrazia.it

poi approvarla, oppure può bocciarla. La discussione finale della proposta di norma popolare dovrebbe essere indetta entro un chiaro termine.

Questo diritto dei cittadini potrebbe essere rafforzato prevedendo una votazione referendaria nella forma seguente: qualora il Consiglio comunale non discuta la proposta popolare entro un termine predefinito, il Comitato dei Garanti comunale vaglia la proposta che successivamente passa alla votazione popolare.

L'amministrazione comunale potrebbe promuovere questo diritto anche con l'allestimento di una pagina apposita all'interno del suo sito, in cui i cittadini possono sia essere informati sulle proposte di norma popolari correnti sia firmarle online. Se il numero minimo di firme elettroniche è raggiunto entro un termine previsto, le proposte popolari passerebbero automaticamente all'iter normale di discussione nel Consiglio comunale.

A causa dell'assenza di termini chiari per la discussione della proposta e a causa della mancanza del diritto di poter indire una votazione referendaria nel caso in cui il Consiglio bocciasse la proposta, l'iniziativa popolare a voto consiliare in Italia viene lanciata molto raramente. Negli Statuti Comunali questo diritto dei cittadini può assumere questa forma:

Statuto Comunale - Art. XXX

INIZIATIVA POPOLARE A VOTO CONSILIARE

I cittadini possono esercitare l'iniziativa degli atti amministrativi mediante la proposta di atto amministrativo di iniziativa popolare a voto consiliare. I promotori di una iniziativa popolare a voto consiliare devono costituirsi in comitato composto da almeno 11 cittadini elettori.

Il comitato deve rendere conto pubblicamente, con criteri di massima trasparenza, di tutti i movimenti di denaro relativi all'iniziativa, pena la decadenza della stessa. Il numero di firme da raccogliere a sostegno di una iniziativa popolare a voto consiliare deve essere almeno pari allo 0,5% del numero degli elettori del Comune. Il tempo per la raccolta di firme è di massimo 180 giorni.

Il testo della proposta di iniziativa popolare a voto consiliare deve essere consegnato alla Segreteria Generale. Una iniziativa popolare a voto consiliare, in seguito alla raccolta delle firme valide nei tempi prescritti, viene discussa nel primo Consiglio Comunale utile.

La discussione può avere un tempo massimo di 3 mesi dalla data di presentazione delle firme alla Segreteria Generale. In mancanza di voto consiliare la iniziativa sarà sottoposta a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti.

13.2 Iniziativa popolare a voto popolare

Un'iniziativa popolare consiste in una proposta di regolamento o atto amministrativo formulata da un comitato di cittadini, che raccoglie il sostegno di una determinata percentuale di elettori, per essere sottoposta al Consiglio comunale. Se questa proposta fosse bocciata oppure venisse accettata dal Consiglio solo in una forma emendata e non accettata dal Comitato dei promotori, si passa alla votazione referendaria. Il Consiglio comunale in questo caso ha il diritto di portare a votazione popolare una sua proposta alternativa (controproposta). La forma ideale di tale diritto referendario è realizzato in tanti comuni svizzeri. A titolo di esempio può essere portato il caso di Zurigo (Costituzione Cantone Zurigo). All'interno dello statuto comunale tale diritto può assumere la seguente forma. In Italia questa forma di iniziativa popolare non esiste ancora, tranne in pochi comuni. Lo statuto comunale di Malles (BZ) per esempio recita: "Il referendum propositivo assume una funzione accelerante e innovatrice. Serve per apportare argomenti attuali all'agenda politica comunale e portarli ad una decisione vincolante" (Statuto di Malles, art. 40, comma 6).

Un referendum propositivo può essere indetto anche dal Consiglio comunale stesso. Il Comune di Malles ha introdotto questa possibilità che può essere richiesta con il voto favorevole di due terzi dei consiglieri assegnati (Statuto comunale di Malles, art. 40, comma 2). Lo stesso vale per il Comune di Bressanone, che perfino attribuisce al Consiglio comunale la facoltà di portare a votazione due opzioni sottoposte dal Consiglio (art.46, comma 2 statuto di Bressanone).

Esempio di norma da introdurre nel Comune

Statuto Comunale art. XXX

INIZIATIVA POPOLARE A VOTO POPOLARE

I cittadini possono proporre un atto amministrativo di iniziativa popolare a voto consiliare.

I promotori di una iniziativa popolare a voto popolare devono costituirsi in comitato composto da almeno 5 cittadini elettori.

Il comitato deve rendere conto pubblicamente, con criteri di massima trasparenza, di tutti i movimenti di denaro relativi all'iniziativa, pena la decadenza della stessa.

Il numero di firme da raccogliere a sostegno di una legge di iniziativa popolare a voto popolare deve essere almeno pari all'1% del numero degli elettori del Comune. Il tempo per la raccolta di firme è di massimo 180 giorni.

Il testo della proposta di iniziativa popolare a voto consiliare con le firme a sostegno deve essere consegnato alla Segreteria Generale.

Una iniziativa popolare a voto popolare, in seguito alla raccolta delle firme valide nei tempi prescritti, viene discussa nel primo Consiglio Comunale utile.

Il Consiglio Comunale ha il diritto di proporre al comitato di cittadini emendamenti, nel rispetto dello spirito originario della proposta di atto amministrativo, che possono essere accettati o rifiutati dal comitato stesso.

In caso che il Consiglio Comunale approvi l'atto amministrativo con gli eventuali emendamenti accettati dal comitato non si procede al voto popolare.

Il Consiglio Comunale può rifiutare la proposta contenuta nella iniziativa. In questo caso può elaborare una controproposta di atto amministrativo.

Se la proposta non viene approvata dal Consiglio Comunale, la proposta popolare e la eventuale controproposta consiliare sono sottoposte al voto popolare.

Se l'atto amministrativo non è stato approvato dal Consiglio Comunale entro 12 mesi dalla presentazione al Segretario Comunale, la iniziativa popolare e l'eventuale controproposta consiliare, devono essere sottoposte a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti, in una data da fissarsi non prima di 14 e non oltre 18 mesi dalla presentazione alla Segreteria Generale.

Se esiste una controproposta consiliare, gli elettori possono votare a favore della iniziativa popolare o a favore della controproposta consiliare, oppure contro entrambe per mantenere lo status quo.

Nel caso che la proposta e la controproposta raccolgano insieme la maggioranza dei voti, viene approvata l'opzione delle due che ha ottenuto più voti.

Il Consiglio Comunale non può modificare la proposta contenuta nell'iniziativa popolare a voto popolare approvata dai cittadini, per tutta la durata del suo mandato.

L'amministrazione comunale predispone una pagina sul suo sito web dedicata allo strumento dell'iniziativa popolare a voto popolare, dove gli elettori possono in maniera certificata ed univoca, presentare proposte e sostenere quelle già presentate. Raggiunto il numero minimo previsto di firme a sostegno, le proposte seguono il normale iter delle iniziative popolari a voto popolare.

IL REFERENDUM PROPOSITIVO IN STILE CALIFORNIANO

Esiste in parecchi stati americani, tra cui la California, il **Referendum Propositivo**, che lì viene chiamato Iniziativa, ma diversamente dalla Iniziativa svizzera, quella californiana non passa attraverso l'organo legislativo, perché va direttamente e in tempi rapidi al voto popolare. Visto che gran parte di questi strumenti sono assenti nell'esperienza italiana, e che ciascuno di essi ha pregi e caratteristiche peculiari, nulla ci vieta di pensare di adottare i più importanti tra quelli citati, in quanto espressione della parte migliore dell'esperienza democratica di vari paesi, maturata in decine e centinaia di anni.

Con il referendum propositivo (stile iniziativa popolare come prevista in California) si salta il passaggio del Consiglio Comunale e si va direttamente al voto popolare. Questo strumento quindi è molto forte e rapido e per questo vengono richieste più firme a sostegno. Se tale strumento venisse preso in considerazione in un Comune italiano, potrebbe assumere la seguente forma giuridica:

Esempio di norma da introdurre nel Comune

Statuto Comunale – Articolo XXX

REFERENDUM PROPOSITIVO A VOTO POPOLARE

È indetto referendum propositivo per deliberare un nuovo atto amministrativo oppure per deliberare la modifica di un analogo provvedimento vigente, quando lo richiedono il 3% degli elettori.

La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

In caso di esito positivo, il Consiglio Comunale è tenuto a dare attuazione all'esito del referendum entro 30 giorni dallo spoglio delle schede. Il Consiglio Comunale non può modificare o derogare il risultato del referendum propositivo prima che siano trascorsi 10 anni dalla sua entrata in vigore. Il risultato del referendum propositivo è modificabile o derogabile da un altro referendum in qualsiasi momento.

La consultazione è valida qualsiasi sia il numero dei votanti.

Il regolamento determina le modalità di attuazione del referendum.

13.3. Il referendum abrogativo e l'iniziativa statutaria

Questo tipo di votazione referendaria, presente in Italia ad ogni livello di governo, punta a cancellare (abrogare) una norma vigente. In fondo non si tratta di un referendum in senso stretto (referendum confermativo), ma di un'iniziativa popolare tesa a cancellare un regolamento o atto giuridico comunale, perché l'iniziativa comunque parte dai cittadini. A differenza dell'Italia, sul piano internazionale con 'referendum' si indica solo quelle votazioni popolari con cui i cittadini tentano di bloccare una norma voluta dall'organo rappresentativo eletto. Per motivi di tradizione giuridica il referendum abrogativo può trovare una sua disciplina specifica all'interno degli statuti.

L'iniziativa statutaria è nient'altro che un'iniziativa popolare (proposta di legge di iniziativa popolare) che punta a modificare lo statuto comunale. Attualmente il T.U.E.L. vieta questo tipo di iniziativa riservando la facoltà di modificare lo Statuto al Consiglio comunale.²³

Statuto Comunale – Articolo XXX

REFERENDUM ABROGATIVO

È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di un atto amministrativo quando lo richiedano almeno il 2% degli elettori. La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Il regolamento determina le modalità di attuazione del referendum.

13.4 Comune di Malles (BZ): un sistema di voto referendario innovativo

Il Comune di Malles (Val Venosta, Alto Adige) nelle ultime due settimane dell'agosto 2014 ha sperimentato un nuovo tipo di referendum, nuovo sia nel quesito sia nel

²³ Il comma 4 dell'art 6 del Tuel (Testo Unico Enti Locali) recita: "Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie."

metodo. Per la prima volta gli elettori di un comune di questa provincia si sono potuti esprimere sull'uso dei pesticidi nell'agricoltura, specie nelle piantagioni di meli, accogliendo con grande maggioranza (75,68%) la proposta dei promotori, cioè quella di introdurre un regime più severo per l'utilizzo degli anticrittogamici sul territorio di Malles.²⁴

E per la prima volta i cittadini di un comune sudtirolese si sono avvalsi del voto postale, cioè potevano votare in un arco di due settimane servendosi dell'apposita scheda e busta di votazione recapitata da parte dell'ufficio elettorale. Questo metodo, già assodato in vari altri paesi, non solo ha consentito ai cittadini di occuparsi tranquillamente del voto a casa, dopo la lettura dell'opuscolo di informazione inviato dal Comune, ma in pratica ha stimolato più persone a votare, tant'è vero che la partecipazione ha sfiorato il 70%.

Le innovazioni di questa tornata referendaria di Malles non si fermano qui: oltre al voto postale, ne vanno menzionate altre sei:

- Le votazioni referendarie a Malles, secondo lo statuto, sono tutte a effetto vincolante, cioè l'amministrazione è obbligata ad applicare la decisione dei cittadini. In altri comuni della provincia tuttora si continua a svolgere referendum 'consultivi' non vincolanti.
- Il Comune di Malles ai suoi cittadini ha riconosciuto entrambi i diritti referendari principali: l'iniziativa popolare e il referendum confermativo. L'iniziativa per votare su una proposta promossa dai cittadini, il referendum confermativo per decidere sull'entrata in vigore di una delibera approvata o dalla Giunta o dal Consiglio comunale.
- Il quorum di partecipazione è stato ridotto al 20%, soglia piuttosto innocua che non si presta a eventuali campagne di boicottaggio.
- Le firme per un'iniziativa popolare possono essere raccolte liberamente, cioè non devono essere autenticate da un ufficiale pubblico o da un rappresentante politico, basta invece la delega da parte del sindaco di un semplice cittadino.
- Tutti gli aventi diritto al voto referendario (inclusi i 16enni) assieme ai documenti di voto hanno ricevuto l'opuscolo ufficiale di votazione, in cui sono spiegati il quesito, le informazioni utili e il vademecum della votazione. Inoltre sia i promotori²⁵ sia gli oppositori del divieto dell'impiego di pesticidi (federazione degli agricoltori convenzionali) hanno avuto due pagine per

²⁴ Cfr. il Regolamento dei referendum comunali a Malles: <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2014/09/Regolamento-Referendum-Malles.pdf>

²⁵ vedi: www.hollawint.com

illustrare le proprie ragioni. La redazione di questo opuscolo è stata curata dalla Commissione per lo svolgimento dei referendum.

- Infine il Consiglio comunale avrebbe anche avuto la possibilità di portare a votazione una sua controproposta. Se l'avesse fatto, i cittadini avrebbero potuto scegliere fra due proposte alternative.

Tutto sommato Malles con il suo giovane sindaco Ulrich Veith (SVP) si presenta come un comune aperto a un nuovo tipo di partecipazione dei cittadini che considera un buon regolamento dei referendum comunali come condizione essenziale per far funzionare la democrazia diretta.²⁶

²⁶ Per approfondire lo [statuto comunale di Malles](#) oppure <http://www.comune.malles.bz.it>



I referendum comunali in Baviera

Intervista con Gerhard Ostler



Gerhard Ostler è funzionario comunale e attivista promotore di vari referendum nel comune di Oberammergau (Baviera)

La Baviera il 1° ottobre 1995 in un referendum popolare promosso da cittadini ha approvato una disciplina notevolmente avanzata di democrazia diretta comunale (art. 18° dell'ordinamento dei Comuni della Baviera). A suo tempo il 53,7% degli elettori si pronunciarono per la proposta popolare, bocciando la proposta alternativa del partito al governo, la CSU. Da 19 anni, quindi, la Baviera si trova al vertice della classifica dell'intensità dell'uso del referendum comunale rispetto tutti gli altri *Länder* tedeschi. Non a caso il 40% di tutti i referendum comunali avviati in Germania si svolgono nella sola Baviera. Nel periodo 1995-2010 in media ogni anno si sono avviate 118 proposte popolari e si sono svolti 65 referendum comunali.

Il quorum di partecipazione, relativamente basso, è scaglionato secondo la dimensione del comune interessato. Solo nel 15,7% delle votazioni referendarie comunali bavaresi non è stato raggiunto il quorum, con una media generale di partecipazione del 51,4% degli elettori. L'ordinamento bavarese dei Comuni traccia solo i punti principali delle procedure referendarie, lasciando ai Comuni ampio spazio regolamentare. Secondo l'associazione pro democrazia diretta "*Mehr Demokratie*", in questo modo in tanti comuni bavaresi si è arrivati a una nuova cultura politica più comunicativa, a un clima politico più aperto, a una partecipazione dei cittadini più viva. Dei motivi per questo successo e degli effetti dei referendum comunali in Baviera ci parla Gerhard Ostler, attivista nel comune di Oberammergau, che dal 1996 ha vissuto 9 referendum popolari.

Quali effetti ha avuto l'applicazione dei referendum comunali nel Suo comune?

Ostler: Nel nostro comune solo tre consiglieri su 20 fanno parte di un partito, cioè della CSU. Gli altri appartengono a liste civiche libere. Non ci sono però maggioranze fluttuanti, bensì due blocchi di gruppi contrastanti con un rapporto di maggioranza-minoranza stabile. Dall'altra parte il dibattito politico ora non si svolge soltanto dentro al Consiglio, ma si è spostato all'esterno in larghe fasce della popolazione. Prima i cittadini non sono stati sufficientemente coinvolti nella formazione della volontà politica. Ora la popolazione non è più disposta ad essere messa davanti a fatti compiuti e chiede più voce in capitolo.

Un caso esemplare è quello della candidatura di Monaco di Baviera per i giochi olimpici invernali del 2018. Oberammergau con Garmisch e Berchtesgaden sarebbe diventato uno dei luoghi principali di questo evento. Il nostro Consiglio comunale ha acconsentito a questo progetto di candidatura con 19 voti contro uno senza che nel nostro paese se ne fosse mai parlato in pubblico. La popolazione è stata esclusa completamente. Non si arrivò al referendum solo perché già in anticipo i proprietari dei terreni interessati non furono d'accordo per cui già nella fase iniziale si riuscì a bloccare tutta la candidatura.

Con l'aiuto del referendum si restringe troppo il potere del Consiglio comunale?

Ostler: Negli ultimi anni tramite referendum comunali siamo riusciti a cassare varie decisioni importanti del Comune e ad annullare alcuni progetti. Parecchi consiglieri si sono arrabbiati a tal punto da minacciare le dimissioni. Il Consiglio comunale in fondo non si è mai rassegnato ad accettare gli esiti dei referendum. Tuttavia non vedo il pericolo che la competenza decisionale del Consiglio venga troppo limitata a causa di un referendum popolare. Il Consiglio comunale ora è chiamato a fare la sua parte coinvolgendo in tempo utile tutti i cittadini. In tal modo potrà sondare le posizioni dei cittadini e dialogare con essi. A differenza del Consiglio comunale da parte della popolazione i risultati dei referendum sono sempre stati accettati – un fatto molto positivo, perché è stata fatta chiarezza e quindi ristabilita la pace.

In Italia nel caso di referendum le amministrazioni spesso obiettano che costerebbero troppo. A che livelli si muovono i costi per una tale votazione nel vostro Comune?

Ostler: I costi a carico del nostro bilancio comunale si aggirano sui 7-8.000 euro, in primo luogo per le spese di stampa delle schede di votazione e per la pubblicizzazione. I dipendenti comunali, che collaborano allo svolgimento del referendum, non ottengono un compenso specifico. Il loro lavoro straordinario viene remunerato in termini di ore di tempo libero. La quota degli elettori che si avvalgono del voto postale ultimamente è arrivato al 40%. I referendum vengono gestiti dall'Ufficio elettorale del Comune il quale può anche scegliere i cittadini che saranno incaricati

di un servizio di supporto per i lavori legati al referendum. È obbligatorio per legge prestare questo servizio a meno che un cittadino non abbia gravi motivi da addurre per la sua assenza.

Nei comuni bavaresi con meno di 50.000 abitanti il quorum di partecipazione è fissato al 20%. Il quorum ha creato problemi per voi?

Ostler: Questo quorum a Oberammergau non ha creato grandi problemi, dove è sempre stato raggiunto. Ciò però non vale per tutta la Baviera dove il quorum di partecipazione è scaglionato secondo il numero di abitanti del relativo comune. Nella pratica i maggior problemi sono sorti nella categoria dei Comuni fra 10.000 e 50.000 abitanti. Nei primi 10 anni di applicazione del regolamento dei referendum comunali il 38,9% di tutte le votazioni non è riuscito a superare questo quorum. Per i comuni più piccoli invece il problema non è risultato così grave, cioè nei comuni fino a 5.000 abitanti solo il 5,2% dei referendum non furono validi, nei comuni fra 5.000 e 10.000 abitanti il 9,2% dei referendum andarono a vuoto per mancato raggiungimento del quorum.

La soglia di firme in Baviera è sempre scaglionata secondo la dimensione del comune e oscilla fra il 3 e il 10% degli aventi diritto al voto, cioè nei comuni più piccoli è richiesto il 10%. Riuscite sempre a raccogliere questo numero di firme?

Ostler: A Oberammergau ci siamo sempre riusciti. In generale la raccolta delle firme diventa più difficile quando aumenta il numero di abitanti. Da noi siamo abituati a raccogliere le firme andando di casa in casa, perché così non solo siamo più veloci, ma come promotori siamo anche più sicuri di raggiungere la quota di firme richiesta. Inoltre, l'incontro personale con i cittadini ha poi un effetto positivo in vista della partecipazione al referendum stesso. Naturalmente le firme possono essere rese anche presso la segreteria comunale. Non devono essere autenticate, ma vengono accertate dal Comune, e si controlla soprattutto se il firmatario è effettivamente un cittadino residente del Comune o se eventualmente ha firmato più volte.

In Baviera finora sono stati svolti più di 1000 referendum comunali, quasi la metà di tutti i referendum svolti in Germania in totale nello stesso periodo. Perché da voi sono così frequenti i referendum?

Ostler: Non credo che i bavaresi siano una razza particolarmente renitente e attaccabrighe. Invece, mi immagino che è proprio dovuto alla normativa favorevole che in Baviera ha facilitato il ricorso a questo strumento democratico. A differenza di altri *Länder* la Baviera ha lasciato un ampio margine per le regole comunali, ha rinunciato a soglie di accesso troppo alte e quindi i referendum comunali sono più a portata di mano dei cittadini.

14

IL REFERENDUM CONFERMATIVO

Il referendum e l'iniziativa popolare, insieme, formano i due pilastri principali della democrazia diretta. Se l'iniziativa popolare è l'acceleratore, il referendum confermativo è una specie di freno a mano dei cittadini che possono richiedere una sorta di 'controprova del consenso popolare'. I cittadini con questo strumento possono porre un veto nei confronti dei politici eletti. Le norme o gli atti approvati in sede di organi istituzionali (Consiglio comunale, Giunta comunale) prima dell'entrata in vigore possono essere portati al voto popolare per verificare se c'è il consenso della maggioranza dell'elettorato. Se i cittadini non approvano la nuova norma, questa viene accantonata.

14.1 Il referendum senza controproposta popolare

In Svizzera esiste il **referendum confermativo** con cui i cittadini possono dire SÌ oppure NO a un provvedimento elaborato dai rappresentanti, prima che esso entri in vigore. In questo senso il referendum opzionale (confermativo) è molto più forte del referendum abrogativo italiano. Se la legge è osteggiata dalla popolazione e rifiutata con un referendum, essa non entra neppure in vigore.

In Italia la Costituzione ha introdotto solo il referendum abrogativo con cui si possono far cancellare delle leggi o norme solo dopo la loro entrata in vigore. Il diritto al referendum confermativo facoltativo esiste solo per un caso molto specifico, cioè

quando una modifica della Costituzione non fosse stata approvata dal Parlamento con una maggioranza di almeno i due terzi dei suoi membri. Il referendum confermativo è comunque molto più efficace del referendum abrogativo perché consente ai cittadini di intervenire già nella fase di legislazione e quindi può evitare che una norma o un delibera possa provocare dei danni. Qualora una legge o norma venga bocciata dagli elettori all'interno di un referendum confermativo, questa semplicemente non entra neanche in vigore.

Nella provincia di Bolzano il referendum confermativo è stato introdotto per la prima volta dal Comune di Malles nel 2012 (statuto di Malles, Art. 40, comma 5). "Il referendum è concepito per riflettere ulteriormente su una delibera del Consiglio o della Giunta comunale coinvolgendo un pubblico più vasto e ha quindi efficacia sospensiva," recita lo Statuto di Malles (art.40, comma 5) Delibere della Giunta possono essere soggette a un referendum confermativo solo in quei casi in cui non fosse già stata approvata una relativa delibera da parte del Consiglio comunale. Il numero di firme richieste per il sostegno della richiesta di tale referendum è identico a quello dell'iniziativa popolare (referendum propositivo). I tempi utili per la presentazione di tale richiesta, partendo dal momento della delibera del Consiglio comunale e/o della Giunta comunale, sono dimezzati. È compito del Comitato dei garanti accertare se una delibera del Consiglio comunale rappresenta una modifica essenziale per i cittadini e se la richiesta di referendum è legittima. Non è permesso invece una richiesta di referendum contro una norma approvata dal Consiglio comunale in ottemperanza a una delibera precedente del Consiglio.

Statuto Comunale – Articolo XXX

REFERENDUM CONFERMATIVO

È sospesa l'entrata in vigore di un atto amministrativo, quando lo richieda, entro 10 giorni dall'avvenuta approvazione, un comitato composto da 11 cittadini sostenuto dalle firme di almeno lo 0,2% degli elettori. In seguito alla richiesta di sospensione è indetto il referendum confermativo se, entro tre mesi dall'avvenuta approvazione in Consiglio Comunale dell'atto amministrativo, tale richiesta viene sostenuta dalle firme di almeno il 2% degli elettori. La proposta di atto amministrativo sottoposta a referendum confermativo entra comunque in vigore se la richiesta di referendum confermativo non raccoglie il numero minimo di firme a sostegno.

L'atto amministrativo entra in vigore quando la maggioranza dei voti validamente espressi nel referendum confermativo si esprime a favore. Il regolamento

determina le modalità di attuazione del referendum confermativo. Se il referendum confermativo dà esito sfavorevole all'atto amministrativo, esso viene abrogato e non può più essere ripresentato prima di 5 anni. Gli atti amministrativi sottoposti a voto popolare entrano in vigore il giorno dopo l'esito favorevole del referendum. Il Consiglio Comunale non può modificare o eludere l'esito del voto popolare, per tutta la durata del suo mandato. Si procede obbligatoriamente a referendum confermativo per ogni modifica dello Statuto Comunale.

14.2 Il referendum con controproposta popolare

Nella [Costituzione del Cantone Zurigo](#) esiste una forma ancora più evoluta di **Referendum Confermativo con Controproposta** formulata dai cittadini, che nello stesso giorno della votazione, possono bocciare il testo dei loro rappresentanti e approvarne uno alternativo. Inoltre esiste il **Referendum Obbligatorio** per una varietà di tematiche importanti, come ad esempio per approvare ogni cambiamento della Costituzione Cantonale.

In alcuni cantoni svizzeri esiste anche il **Referendum sul Bilancio** e quelli **Finanziari** che possono essere obbligatori o facoltativi.

Statuto Comunale – Articolo XXX

REFERENDUM CONFERMATIVO CON CONTROPROGETTO POPOLARE

Il comitato promotore del referendum confermativo può presentare un controprogetto elaborato entro 30 giorni dalla pubblicazione ufficiale del testo osteggiato. Il Comitato dei Garanti si pronuncia sull'ammissibilità del controprogetto. La proposta del Consiglio Comunale e la controproposta del comitato referendario sono sottoposte al voto popolare. Gli elettori possono votare a favore della proposta del Consiglio Comunale o della controproposta del comitato referendario, oppure contro entrambe per mantenere lo status quo. Nel caso che la proposta e la controproposta raccolgano insieme la maggioranza dei voti, viene approvata l'opzione delle due che ha ottenuto più voti.

Il Comune di Malles ha introdotto il referendum confermativo nel suo statuto del 2012.²⁷ Inoltre, sempre in provincia di Bolzano nell'agosto 2014 il Comune di Cortaccia (BZ) ha approvato il suo nuovo statuto comunale, che comprende tutta una serie di nuovi strumenti e norme per promuovere la partecipazione dei cittadini, per facilitare le votazioni referendarie e per migliorare la trasparenza e gli obblighi d'informazione del Comune.²⁸ Questa riforma ha dato spunto per un'intervista col sindaco di questo Comune.

²⁷ <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2014/09/Regolamento-Referendum-Malles.pdf>

²⁸ Cfr. Delibera del Comune di Cortaccia, n.29/R del 12 agosto 2014, pubblicato sul sito di Cortaccia: <http://www.comune.cortaccia.bz.it>

Un nuovo approccio alla partecipazione dei cittadini alla politica comunale

Intervista con Martin Fischer

L'avv. Martin Fischer è sindaco di Cortaccia (BZ)



Quali sono le attività che il vostro Comune ha lanciato per promuovere la partecipazione dei cittadini?

Fischer: Nel 2011 con un gruppo di cittadini interessati abbiamo fatto un sopralluogo a Langenegg nel Vorarlberg per studiare le nuove forme di partecipazione dei cittadini. In un seminario di studio si sono poi costituiti gruppi di lavoro di cui uno ha preparato la riforma del nostro statuto comunale. Questa riforma è andata in porto nel 2014. Insieme a volontari abbiamo migliorato il nostro sito Internet comunale, soprattutto per consentire più trasparenza e partecipazione. Poi è stato affidato un incarico per il piano strategico di sviluppo del Comune, prevedendo una forte componente partecipativa, un progetto ancora in corso.

Abbiamo creato un nuovo tipo di assemblee civiche, prevedendo la possibilità che ora singoli gruppi di lavoro possono presentare le loro proposte. Uno studio di professionisti di Vienna è stato consultato per studiare le possibilità di partecipazione dei cittadini nell'elaborazione di progetti comunali. Infine abbiamo avviato un concorso di idee per la trasformazione dell'area che si trova nel centro del paese coinvolgendo tutti i cittadini del nostro comune.

Perché ritiene necessario più partecipazione a Cortaccia? Si registra una pressione dal basso?

Fischer: La domanda è piuttosto contenuta. I cittadini non ci sono abituati e non ne sentono tanto la mancanza. Se come amministrazione comunale mettiamo in scena qualche iniziativa, si crea un certo interesse, ma pur sempre con una certa distanza.



In Sudtirolo ogni anno si organizzano solo pochi referendum. Perché questo diritto fondamentale è impiegato talmente poco dalle nostre parti?

Fischer: In un comune piccolo ognuno può rivolgersi direttamente ai responsabili comunali e sarà anche ascoltato. Dalle nostre parti non c'è la tradizione di servirsi delle iniziative popolari.

Il regolamento del Comune di Cortaccia sullo svolgimento di votazioni referendarie è piuttosto complicato. Cittadini semplici possono farsi scoraggiare da tali requisiti per affrontare un'iniziativa popolare. Un Comune di sua iniziativa potrebbe approvare norme di applicazione più semplici, più generose nei confronti dei cittadini?

Fischer: Nel nuovo statuto abbiamo tentato di farlo, ma non tutti i buoni intenti sono stati realizzabili. Solo dopo qualche esperienza di applicazione si potrà vedere quali strutture e quali procedure sono davvero appropriate.

Il quorum di partecipazione in 11 comuni della nostra Provincia è stato azzerato. Da voi invece?

Fischer: Il Consiglio comunale di Cortaccia nel 2009 fu uno dei primi a ridurre il quorum al 25%. Nel nuovo statuto appena approvato l'abbiamo cancellato del tutto.

A livello comunale si possono svolgere referendum consultivi, propositivi e abrogativi, però manca il referendum confermativo, cioè il diritto di veto dei cittadini. Ora avete introdotto anche voi questo tipo di referendum?

Fischer: Sì, il nuovo statuto comunale prevede anche questa forma, ma dobbiamo rendere tutta questa materia anche compatibile con il diritto amministrativo italiano.

Quali pericoli vede nell'ampliamento dei diritti dei cittadini a più partecipazione diretta alla politica comunale?

Fischer: Non vedo nessun pericolo, ma anche poco entusiasmo fra i cittadini. La tradizionale distinzione fatta nell'immaginario collettivo fra i cittadini, i soggetti in basso, e i politici in alto è fortemente radicata dalle nostre parti. Se i cittadini rivendicassero il loro ruolo di sovrano, partendo dai diritti fondamentali, questo atteggiamento potrebbe essere superato. In quel caso i politici potrebbero assumersi un altro ruolo, cioè quello del moderatore, del coordinatore e del realizzatore delle idee. Il nostro nuovo statuto tenta di definire questo nuovo ruolo.

In altre regioni, ma anche nell'area germanofona si fa un uso crescente di metodi deliberativi, cioè di forme di partecipazione dei cittadini non decidenti, per es. consigli civici, bilanci partecipativi, dibattiti pubblici ecc. Cosa pensa di tali metodi?

Fischer: Seguo questo sviluppo con grande interesse. In ogni progetto e intervento

va pensato in anticipo se e quale metodo possa prestarsi bene alla nostra realtà. Abbiamo già sperimentato qualche metodo nuovo, e altri seguiranno nei prossimi mesi. Sicuramente abbiamo bisogno di regole procedurali e anche di certe strutture, ma conta molto di più l'impegno dei cittadini, che non è scontato.

Alcuni sindaci, ricordando la mancanza di applicazione di metodi, affermano che sarebbero troppo onerosi per le casse comunali. Lei ritiene necessario un sostegno provinciale in aiuto di quei Comuni che vogliono realizzare forme di partecipazione?

Fischer: Ritengo indispensabile provvedere ad un minimo di fondi finanziari per consentire più partecipazione. A questo scopo c'è il bisogno di una legge provinciale su varie forme di partecipazione dei cittadini. Anche nei progetti stessi va inclusa una voce nel piano di finanziamento per far fronte a questa esigenza.

15

IL BILANCIO PARTECIPATIVO – DELIBERARE SULLE FINANZE DEL PROPRIO COMUNE

Un bilancio partecipativo è un percorso strutturato di deliberazione dei cittadini su una parte del bilancio del proprio Comune. Si tratta di una procedura ben disciplinata da regolamenti che consente ai cittadini di un Comune di qualsiasi dimensione di partecipare democraticamente alle scelte di bilancio del proprio Comune. Questo diritto di partecipazione può interessare tutto il bilancio oppure una sua parte significativa.

15.1 Cos'è un bilancio partecipativo?

A seconda del contesto e dello scopo di questa forma specifica di partecipazione civica si sono affermati diversi tipi e diversi percorsi di bilancio partecipativo. Si tratta sempre di garantire più trasparenza e più efficacia nell'impiego delle risorse, più controllo dal basso, più consenso e più equità distributiva. I cittadini, in fin dei conti, sono sia gli utenti finali dei servizi pubblici comunali sia i loro finanziatori attraverso tasse e tributi. La procedura del bilancio partecipativo non è un evento singolare, ma un percorso ben strutturato che dura più mesi e si svolge parallelamente all'elaborazione del bilancio di previsione da parte dell'amministrazione comunale e della sua approvazione da parte dei consiglieri eletti.

Il bilancio partecipativo è lo strumento partecipativo a livello comunale che negli ultimi 15 anni ha riscosso più interesse e successo. Nato in Brasile e Nuova Zelanda si è diffuso negli ultimi 10 anni in vari paesi europei. Dal 2001 al 2010 il numero di esempi è salito a più di 300, fra cui città grandi come Siviglia in Andalusia (700.000 abitanti), singoli circoscrizioni di capitali europei come Roma, Parigi e Berlino (Lichtenberg), e città di medie dimensioni come Friburgo, Hilden e Emsdetten in Germania, Bergamo e Modena in Italia. Infine, bilanci partecipativi si sono affermati come pratica partecipativa democratica perlopiù in comuni più piccoli come Grottammare, Canegrate e Altidona.

Una definizione giuridica delle caratteristiche di fondo di un bilancio partecipativo non esiste. Alcuni attivisti definiscono come tale un'informazione più attenta sul bilancio comunale, altri utilizzano tale etichetta solo per una procedura partecipativa sul modello di Porto Alegre, dove i cittadini possono deliberare sugli investimenti della propria città. Poi incontriamo metodi di partecipazione, targati diversamente, che però rispondono ai requisiti di un bilancio partecipativo. In questo contesto si propone una definizione che da una parte si presta bene per l'applicazione pratica, dall'altra parte è sufficientemente flessibile per abbracciare diverse varianti del bilancio partecipativo. Carsten Herzberg²⁹ a questo proposito fissa i seguenti 5 criteri:

- Si tratta di decisioni su spese (soprattutto di investimenti) ed entrate del Comune, cioè di risorse finanziarie limitate.
- La partecipazione si svolge a livello di una città o di un comune con competenze amministrative e politiche ben definite. Un fondo specifico per un quartiere, senza diritti di partecipazione per tutti i cittadini di un Comune, non è un bilancio partecipativo.
- Si tratta di un percorso istituito non solo per un anno, destinato a ripetersi regolarmente ogni anno. Un referendum unico su questioni del bilancio e tributarie non è un bilancio partecipativo, a prescindere del fatto che non è consentito in Italia.
- La procedura si articola in forme di interazione pubblica fra cittadini e amministrazione basate su assemblee civiche e su Internet. Un'inchiesta o consultazione generale della popolazione non è un bilancio partecipativo, nemmeno la semplice apertura di tutte le istituzioni e riunioni comunali che si occupano di affari del bilancio di previsione.
- Gli organizzatori (pubblici o civici) devono rendere conto in quale misura e in che modo le proposte e decisioni dei cittadini partecipanti durante l'anno di esercizio del bilancio sono state effettivamente realizzate.

²⁹ Carsten Herzberg su <http://www.buergerhaushalt.de>

Un bilancio partecipativo, quindi, è un percorso strutturato di deliberazione dei cittadini su una parte del bilancio del proprio Comune che rispetta i 5 criteri sopra elencati.

Quali scopi persegue il bilancio partecipativo? Si tratta di consentire ai cittadini la partecipazione diretta alla formazione di una parte o di tutto il bilancio di previsione di un Comune. Il bilancio partecipativo è teso a consentire più trasparenza, più sostenibilità, più equità distributiva fra gruppi sociali e fra quartieri, e più influenza diretta della popolazione sulle politiche comunali. Coinvolgendo attivamente tanti cittadini si pensa di far crescere la responsabilità sociale e il senso civico generale.

Quindi nel caso del bilancio partecipativo non si tratta di referendum popolari, senza nulla togliere all'importanza di questi strumenti all'interno della democrazia diretta. Piuttosto si tratta di un dialogo diretto fra i cittadini come tali, e fra i cittadini e gli amministratori. Un processo che crea più trasparenza, consenso e sensibilizzazione per i bisogni della collettività. Tutto ciò alla fine porta a delle scelte di spesa in primo luogo per gli investimenti comunali più attente ai bisogni e con più legittimazione democratica. Cosa significa più democrazia in questo contesto? Semplicemente un orientamento degli investimenti più consono alle preferenze dei cittadini e un loro ruolo più attivo nel dibattito e nell'approvazione di almeno una parte del bilancio di previsione del proprio Comune. Ciò non esautorava i rappresentanti politici nel loro ruolo istituzionale, ma fornisce un aggancio necessario con gli elettori e li induce ad un rispetto più coerente di programmi e principi. Il bilancio partecipativo comunque rappresenta una nuova qualità di partecipazione, raggiunta tramite il coinvolgimento diretto dei cittadini e più obblighi di informazione e rendicontazione degli amministratori. Ogni Comune è libero di introdurre il bilancio partecipativo, ma è altresì pensabile una modifica dell'Ordinamento dei Comuni (in Trentino-Alto Adige competenza regionale) per prevedere forme di questo strumento democratico per tutti i Comuni della regione.

15.2 Come funziona il bilancio partecipativo?

Il bilancio partecipativo da una parte deve consentire più informazione e preparazione fra i cittadini, dall'altra parte non deve essere troppo impegnativo per il cittadino medio in termini di tempi e energie per assicurarsi una partecipazione numerosa. Non è pensato per togliere lavoro ai politici comunali, ma per far valere proposte, priorità e preferenze dei cittadini. L'elaborazione, il dibattito e l'approvazione del bilancio di previsione resta comunque uno dei compiti centrali della Giunta e del Consiglio comunale. Ma, in aggiunta, i cittadini ottengono più occasioni per fare

sentire la loro voce presso le istituzioni. Il bilancio partecipativo non deve ritardare l'approvazione del bilancio, ma migliorare la sua qualità democratica.

Gli **attori principali** sono i cittadini, le associazioni, l'amministrazione comunale e i rappresentanti politici, nell'ambito di una procedura aperta a tutti. Politici e cittadini, insieme, si mettono d'accordo su una regia professionale e regole chiare e condivise. Un bilancio partecipativo è un processo non partitico, a cui i cittadini partecipano in quanto tali, a prescindere da un'eventuale militanza in partiti, movimenti o associazioni di categoria. Perciò l'amministrazione comunale è anche obbligata a informare tutti i cittadini in ugual modo, a invitarli ad assemblee e riunioni senza canali di comunicazione privilegiati. Una facilitazione professionale garantisce una comunicazione equa, perché nessun cittadino deve essere discriminato nel suo diritto alla partecipazione. Il dibattito sulle finanze comunali fra i partiti, parte di una democrazia pluralistica, si svolge comunque nelle aule del Consiglio. Nel bilancio partecipativo sono i cittadini ad entrare in dialogo fra di loro e con i rappresentanti eletti.

La **dimensione del Comune** ha una certa importanza. Il bilancio partecipativo nei Comuni più piccoli (fino a 15.000 abitanti) può riferirsi a tutto il territorio e a tutti i cittadini in una sede unica. In comuni più grandi e città medio-grandi è inevitabile la creazione di due livelli decisionali del percorso: uno a livello di quartiere e comprensorio, un altro a livello centrale. In questa dimensione, a livello centrale, cioè del Comune nel suo insieme, spetta ai delegati eletti dalle assemblee di quartiere (Consiglio del bilancio partecipativo) riassumere le proposte, farne un documento coerente e discuterne con le istituzioni.

Nella sua **forma più semplice** un bilancio partecipativo si esaurisce in quattro semplici passaggi: i cittadini in due assemblee civiche successive propongono progetti, li discutono, formano una graduatoria secondo priorità e consegnano il risultato finale al Consiglio comunale e al Sindaco. Non può mancare una fase intermedia di verifica riguardo alla fattibilità tecnico-finanziaria delle proposte. Nelle sue forme più complesse si istituisce un percorso strutturato creando gruppi di lavoro ed eleggendo delegati per un eventuale 'Consiglio del bilancio partecipativo', a sua volta interlocutore della Giunta comunale nell'elaborazione del bilancio di previsione. Nella ripartizione del bilancio partecipativo in singoli sotto-bilanci per quartiere si rischia di perdersi in questioni spicciole e campanilistiche, perdendo di vista gli interessi comuni di tutta la città o comune.

Di regola il bilancio partecipativo si articola nelle seguenti quattro fasi:³⁰

a) La preparazione

Si organizzano incontri con i rappresentanti delle associazioni, dei Consigli di quartiere e dei partiti e della società civile in generale per definire le linee guida del percorso, le modalità di svolgimento, la parte del bilancio comunale soggetta al metodo partecipativo. Questa commissione dovrà stabilire: l'iter cronologico, il modo di pubblicizzazione, il tipo di proposte ammesse, lo svolgimento delle assemblee civiche, le modalità di votazione delle proposte, criteri di valutazione delle proposte, obblighi e doveri dell'amministrazione comunale durante questo processo. In questa fase occorre definire precisamente ruoli e compiti sia del Comune (tecnici, politici) sia dei cittadini (e loro delegati).

b) La partecipazione in senso stretto

Di regola vengono attuati i seguenti passaggi:

- convocazione del primo giro di assemblee e consultazioni, illustrazione del bilancio e dei progetti, discussione dei criteri di priorità;
- raccolta delle proposte dei cittadini, formazione di gruppi di lavoro per approfondimenti, assistiti da tecnici comunali;
- valutazione della fattibilità delle proposte sotto aspetti tecnici e finanziari;
- nuovo giro di assemblee e consultazioni per discutere e votare i progetti;
- l'elenco delle scelte dei cittadini viene inoltrato alle istituzioni del Comune.

c) L'applicazione

Il bilancio partecipativo, scaturito dall'integrazione delle proposte dei cittadini e dalla matrice del bilancio di previsione generale, viene deliberato dal Consiglio comunale e nell'anno successivo attuato sotto la responsabilità della Giunta comunale. I cittadini ed eventuali loro delegati ('Consiglio del bilancio partecipativo') hanno il diritto all'informazione sullo stato di avanzamento dei progetti e dei lavori.

d) Rendicontazione e controllo

Questa fase segue a conclusione dell'anno di esercizio oggetto del bilancio partecipativo. In questa fase i cittadini vanno informati dei risultati dei progetti e delle misure da essi proposti. Il sindaco e la Giunta sono obbligati a render conto in vari modi predefiniti.

³⁰ Cfr. Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Netzwerk:Kommunen der Zukunft, Hrsg., 2001), *Der Bürgerhaushalt - Ein Handbuch für die Praxis*

In uno stadio più avanzato del bilancio partecipativo con una cittadinanza già esperta, i cittadini probabilmente si incontreranno già prima della fase 1 e 2 ufficiali per riunioni informali per coordinarsi e discutere le loro idee. Con tali proposte i consiglieri comunali naturalmente potranno confrontarsi in ogni momento, anche all'esterno del bilancio partecipativo.

Durante questo processo conta soprattutto la raccolta corretta delle proposte dei cittadini, il loro dibattito interno e la formazione di una lista di priorità votata dai cittadini (non da partiti né da gruppi di interesse e associazioni di categoria). Nel percorso di partecipazione cittadini e amministrazioni riflettono e dialogano su ciò di cui il Comune ha più urgentemente bisogno e a quali investimenti dare la precedenza. Le principali "infrastrutture" del bilancio partecipativo sono le seguenti:

- assemblee civiche generali (per tutto il Comune)
- assemblee di quartiere o di frazioni del Comune
- comitati civici (Consigli di quartiere) sia in rappresentanza dei cittadini sia come organizzatori del percorso
- informazione scritta ed elettronica per tutti i cittadini (sito internet specifico del Comune)
- in aggiunta: inchieste rappresentative, consultazioni popolari

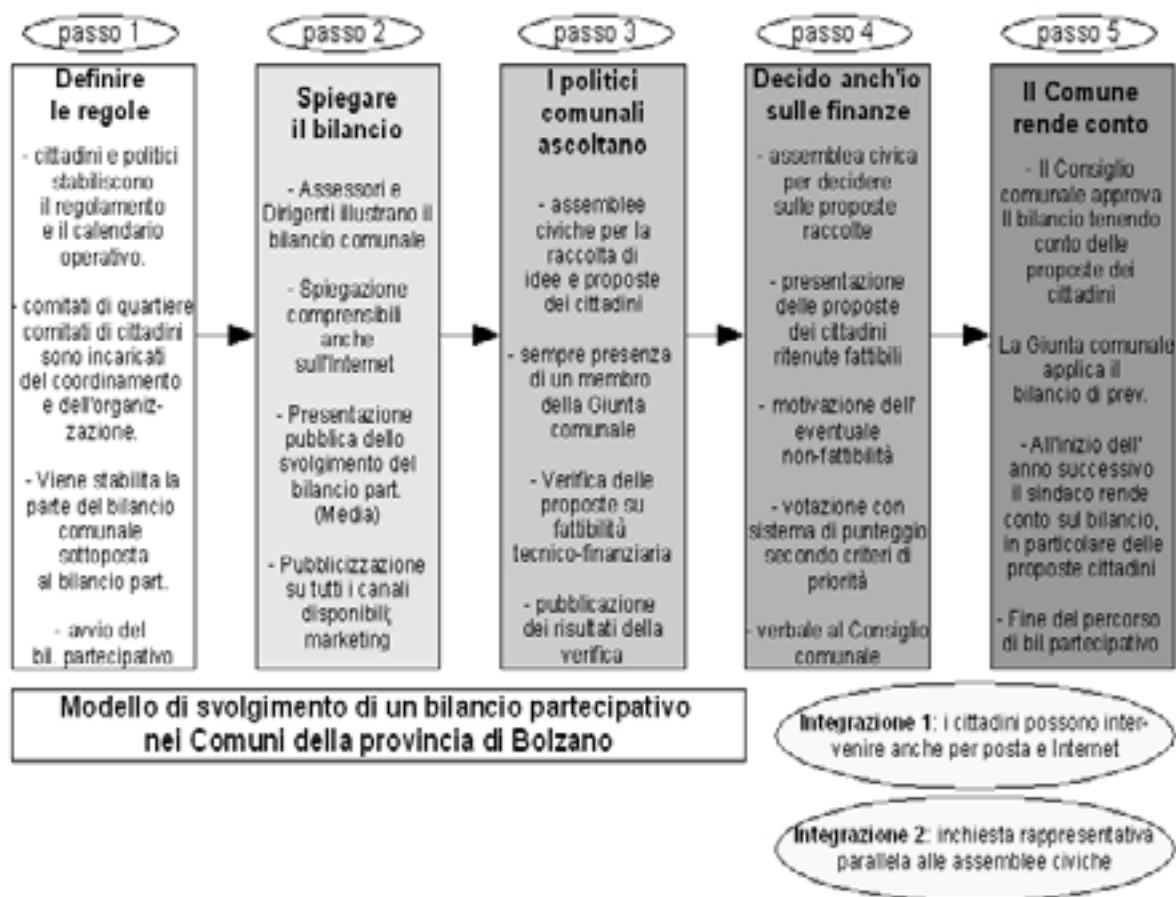
In vari comuni, che stanno già applicando il bilancio partecipativo (per es. Friburgo, Germania), in aggiunta alle assemblee civiche un campione di cittadini estratti a sorte (secondo dei criteri rappresentativi) ricevono l'invito scritto di compilare un questionario. In questo modulo possono indicare in quale settore desiderano un aumento della spesa comunale, per contro, dove desiderano risparmiare e quali sarebbero le loro proposte personali. I risultati di questa inchiesta confluiscono nel rapporto finale sul bilancio partecipativo che sarà inoltrato al Consiglio comunale.

15.3 Il metodo

Dai cinque tipi 'ideali' del bilancio partecipativo possiamo ricavare o il metodo appropriato per il rispettivo Comune oppure una combinazione di vari elementi per dotare i cittadini di un ruolo deliberativo riguardo alle finanze comunali. È importante tenere sempre fermi gli obiettivi di fondo del bilancio partecipativo: si intende solo informare e consultare i cittadini, cioè raccogliere le loro proposte per il bilancio di previsione? Oppure si intende far decidere i cittadini in libera assemblea su almeno una parte del bilancio comunale? Nel secondo caso si tratta soprattutto di quelle categorie di spesa non vincolate dalle spese amministrative fisse e da programmi di investimento pluriennali. Un'informazione più comprensibile, la consultazione

dei cittadini con tutti i mezzi di comunicazione disponibili, l'illustrazione attenta di grandi progetti di investimento sono sicuramente un vantaggio per tutti. Tuttavia, di una partecipazione diretta dei cittadini alla politica si può parlare solo nel momento in cui sono istituiti dei diritti e degli strumenti praticabili per influire sulle decisioni. Altrimenti anche la stessa partecipazione, come emerge da varie esperienze, sarà alquanto contenuta.

Un modello praticabile in Comuni non troppo grandi potrebbe articolarsi in 5 passaggi:



Passo 1: 'Definire le regole del gioco'

Prima di partire col bilancio partecipativo si suggerisce di investire tempo ed energie per sviluppare il metodo e la procedura nel dettaglio fra attori politici comunali e rappresentanti della società civile. Va definito il regolamento interno. I contesti e le aspettative sono diversi fra i singoli comuni, per cui una concertazione preliminare su questi aspetti è essenziale per garantire l'accettazione e la partecipazione nei passaggi successivi. I comitati di quartiere, un comitato misto comunale-civico, oppure anche un delegato per il bilancio partecipativo vengono incaricati per il coordinamento della procedura e la comunicazione con la cittadinanza. In questa fase va anche determinata la parte percentuale e i capitoli del bilancio da sottoporre alla partecipazione diretta dei cittadini.

Passo 2: 'I cittadini vogliono capire'

I cittadini hanno il diritto a un'informazione migliore e chiara sul bilancio di previsione del proprio Comune. Ne sono responsabili il sindaco eletto, i membri della Giunta assistiti dall'amministrazione comunale. Oggi ci sono parecchi canali utili per spiegare e comunicare il bilancio ai cittadini. Questo passo va compiuto per tempo affinché i cittadini siano ben preparati per il prossimo passo 'Decido anch'io'. Il bilancio comunale - in questa fase del bilancio si tratta di quello del medesimo anno - va illustrato in un'apposita assemblea civica. L'assessore alle finanze spiega i progetti, le spese fisse vincolate, le possibilità di variare le entrate, le obbligazioni di spesa a medio e lungo termine. Tramite il sito Internet del Comune un tecnico può rispondere a tutte le domande dei cittadini in merito al funzionamento del bilancio comunale. Se necessario si può provvedere un apposito opuscolo per spiegare il funzionamento del bilancio.

Passo 3: 'Gli amministratori ascoltano'

I cittadini sono coinvolti nelle decisioni in due passaggi distinti. Primo, possono presentare le loro idee e proposte, che vanno esaminate e verificate. Secondo, devono poter decidere in forma autonoma nelle apposite assemblee, cioè portare le proposte in una graduatoria di priorità. A questo scopo si convocano assemblee civiche, anche distinte per quartieri e frazioni (per es. a Merano e Bolzano). La Giunta comunale e almeno un rappresentante della Giunta deve essere presente a queste assemblee. I partecipanti hanno un tempo limitato per presentare le loro proposte. Successivamente alle assemblee civiche le proposte vengono valutate da parte del Comune sulla loro fattibilità tecnica e finanziaria. Il risultato va comunicato a tutti i proponenti. Alla votazione si passa solo nel passo successivo 'Decido anch'io'. In questa sede si tratterà di discutere anche delle strategie di sviluppo e dei progetti

del Comune che richiedono stanziamenti pluriennali. A questo scopo i Comuni di regola stipulano mutui a lungo termine. Anche di questi aspetti i cittadini devono poter discutere per non rischiare di limitare la loro partecipazione a piccole nicchie di attività del Comune.

Passo 4: 'Decido anch'io'

Prima di questa fase in cui i cittadini stessi possono votare sulle priorità dell'impiego dei fondi del bilancio per l'anno successivo, gli amministratori devono verificare la fattibilità tecnica e finanziaria delle proposte pervenute. A questo scopo, sulla falsariga del metodo di Grottammare, le proposte si possono suddividere in tre tipi:

1. Segnalazioni di problemi o piccoli interventi che gli uffici competenti possono risolvere direttamente.
2. Progetti che richiedono un certo finanziamento, ma ancora abbastanza contenuto da potersi realizzare in tempi brevi
3. Grandi investimenti con fabbisogno finanziario considerevole e tempi di progettazione più lunghi e complessi.

Il sindaco oppure l'assessore alle finanze deve chiarire a quali condizioni e con quale copertura finanziaria i progetti presentati potranno essere realizzati. Ai cittadini va spiegato per bene a quali altri progetti o servizi il Comune eventualmente dovrà rinunciare per poter liberare i fondi per i progetti voluti dai cittadini. Solo in base ad un tale ragionamento si possono prendere delle decisioni responsabili.

Successivamente i cittadini con un sistema di punteggio possono portare tutti i progetti giudicati fattibili in una graduatoria delle priorità. Teoricamente si possono aggiudicare anche punti negativi (a dei progetti programmati dal Comune), mentre ad altri progetti si potranno assegnare punti positivi. Il punteggio potrebbe essere piazzato anche in forma cumulativa, cioè concentrando tutti i punti disponibili su un progetto e/o proposta ritenuto particolarmente importante. Questo passo 'decisivo' potrebbe essere integrato con un'inchiesta fra un campione rappresentativo di cittadini. Progetti votati e fattibili, che per vari motivi nell'anno di esercizio interessato non possono essere svolti, vengono rimandati all'agenda del bilancio partecipativo dell'anno successivo. Tutto quanto viene debitamente verbalizzato e ufficialmente inoltrato al Sindaco e al Consiglio comunale.

Passo 5: 'Il Comune rende conto'

La delibera definitiva con effetto legale è riservata al Consiglio comunale, che si assume anche la responsabilità politica della realizzazione del bilancio. Il ciclo della partecipazione dei cittadini si chiude solo con l'obbligo degli amministratori e degli

eletti di rendere conto dell'applicazione di tutte le proposte derivanti dalle assemblee civiche. Questo avviene in un'apposita assemblea civica oppure nella prima assemblea del ciclo di bilancio partecipativo successivo. Inoltre l'amministrazione o il Presidente del Consiglio comunale mettono questo rapporto in rete e gli sportelli di servizio al cittadini dovranno distribuirlo su carta.

La rendicontazione deve indicare quali proposte volute dai cittadini sono state realizzate. Se non sono state compiute va spiegato il perché. Proposte non realizzate devono poter essere riproposte nell'anno corrente. I cittadini con questo documento hanno in mano un metro chiaro per valutare l'operato della Giunta comunale. Chi è soddisfatto o meno può orientare le sue preferenze secondo questo risultato alle successive elezioni.

Le assemblee vanno integrate con la partecipazione *online* con un'apposita rubrica sul portale del Comune. Perciò la partecipazione *offline* nei forum e nelle riunioni e la partecipazione online e le inchieste demoscopiche possono integrarsi a vicenda. A proposito dei costi del bilancio partecipativo il Comune può mettere a disposizione un dato importo per abitante in forma di 'budget del bilancio partecipativo'.

Esempio di regolamento del bilancio partecipativo all'interno di uno statuto comunale:

Statuto di Malles

Art. 39, comma 4

IL BILANCIO PARTECIPATIVO

Il bilancio partecipativo è introdotto come una forma pubblica di partecipazione relativa all'impostazione del bilancio di previsione comunale e alle sue priorità. Tramite tale forma di partecipazione l'amministrazione comunale promuove la trasparenza e l'assunzione di responsabilità tanto per le spese pubbliche quanto per le possibilità di risparmio. L'attuazione viene regolata con apposito regolamento comunale.



Bilancio partecipativo: anche Capannori ci sta

Per costruire nuovi modelli di democrazia diretta, nasceva venti anni fa a Porto Alegre, città del sud del Brasile, l'esperienza dell'Orcamento Partecipativo, il bilancio partecipativo. Una nuova forma di 'democrazia diretta' attraverso cui i cittadini scelgono autonomamente ogni anno come e dove investire parte delle risorse del municipio. Fare bilancio partecipativo vuol dire delegare l'allocatione delle spese pubbliche a organizzati momenti assembleari in cui ogni cittadino ha diritto di esprimere il proprio parere rispetto a progetti nati dal percorso partecipativo e decidere quali realizzare. La Regione Toscana, prima in Italia, ha varato un'apposita e avanzata legge sulla partecipazione che finanzia la partenza di progetti partecipativi a livello locale legati alle scelte più importanti delle comunità riguardanti opere pubbliche, strumenti di decisione urbanistica, cultura, integrazione, ambiente. Proprio grazie a questa legge Capannori ha ottenuto un finanziamento per l'avvio del bilancio partecipativo.

Dopo l'adesione alla strategia Rifiuti Zero al 2020, Capannori si conferma sempre più un laboratorio nazionale per le buone pratiche ambientali e partecipative. Con questo progetto 400mila euro del bilancio comunale saranno infatti riservati, nel 2012, ad interventi decisi in processi partecipativi, in corso proprio in queste settimane. A settembre sono iniziati i laboratori, in cui si illustrano le caratteristiche di un bilancio comunale e il bilancio sociale, in modo da dare un quadro generale dell'operato dell'Amministrazione. A dicembre i progetti saranno presentati in assemblee pubbliche sul territorio e si svolgeranno le votazioni aperte per una settimana per scegliere i progetti da realizzare. Con questo progetto parte a Capannori una nuova stagione di buone pratiche e una nuova, importante e innovativa forma di partecipazione diretta alle scelte della comunità, una democrazia diretta che lascia intravedere la nascita di un rapporto diverso tra cittadini ed istituzioni. Vogliamo continuare a fare di Capannori un grande laboratorio di innovazione, partecipazione, buone pratiche e sostenibilità, per continuare tutti assieme a costruire una comunità che costruisce, da protagonista, il proprio futuro.

Alessio Ciacci, Assessore all'Ambiente e alla Partecipazione del Comune di Capannori
www.comune.capannori.lu.it

Il primo Comune sudtirolese con un bilancio partecipativo

Intervista con Ulrich Veith

*Ulrich Veith è sindaco
del Comune di Malles (BZ)*



Malles come primo Comune della provincia di Bolzano ha introdotto il bilancio partecipativo nel suo statuto comunale, che ora sta per essere realizzato.

Come possono i cittadini oggi presentare delle proposte per il bilancio di previsione del Suo Comune? Esistono diritti democratici a questo scopo?

Veith: Attualmente il bilancio di previsione viene elaborato in Giunta e a metà dicembre viene approvato dal Consiglio comunale. Da tre anni procediamo di questo modo: in ottobre si annuncia che il preventivo va preparato e tutti i consiglieri e presidenti dei gruppi locali del partito possono fare le loro proposte. Queste vengono discusse nella riunione di novembre del Consiglio comunale. Poi, tutti i partecipanti hanno ancora tre settimane per depositare emendamenti e ulteriori proposte. I cittadini possono esprimersi in occasione delle udienze ed in eventuali assemblee civiche, ma fino a questo momento non vi sono associazioni specifiche sul bilancio.

Come vengono informati i cittadini sul bilancio del Comune di Malles?

Veith: I cittadini sono scarsamente informati del bilancio. Io stesso non sono riuscito a capire il bilancio comunale prima di mettermi attivamente in politica. In generale i cittadini dovrebbero interessarsi circa la situazione delle finanze del proprio Comune. Cosa significa per esempio un investimento di 1 milione di Euro per un

Comune di 5.000 abitanti come il nostro? Quali conseguenze comporta questa spesa per le tasse e i tributi che dobbiamo addossare ai cittadini? I cittadini, alla pari degli amministratori, devono pensare alla copertura delle spese dei progetti e degli interventi che richiedono.

Finora una parte cospicua delle entrate era garantita dalla Provincia.

Veith: Da noi il finanziamento di base dei Comuni è sostenuto dalla Provincia autonoma. Nuovi progetti, investimenti di ogni tipo non avevano ripercussioni sulle tasse ed imposte comunali. In Svizzera è diverso, perché buona parte del bilancio comunale è coperto da tributi propri, il bilancio di previsione viene sempre discusso in un'apposita assemblea civica generale. Gli svizzeri devono sempre pensare molto più criticamente alla loro capacità finanziaria, e quindi riflettere bene se il loro Comune può permettersi l'uno o l'altro servizio, investimento, struttura. Da noi i cittadini sono troppo lontani da tale livello politico, nell'ambito del quale vengono decise le imposte più importanti. Un bilancio partecipativo può far sì che i cittadini vengano sensibilizzati in merito alle finanze comunali.

Quando si pensa di poter partire col bilancio partecipativo a Malles?

Veith: Il decreto di attuazione andrebbe approvato ancora entro il 2013, ma la procedura non è ancora pronta nel dettaglio. Non posso dire se potremo applicare questo metodo già per il bilancio del 2014. Dovrà trattarsi di un approccio che incoraggia la partecipazione, per cui dovremmo partire prima possibile, non attendere fino ad ottobre. Specialmente nei primi anni abbiamo bisogno di parecchio tempo per spiegare come funziona il bilancio.

Il bilancio partecipativo dovrebbe estendersi all'insieme delle spese e entrate comunali oppure solo a qualche settore specifico di spese?

Veith: Cominciamo con gli investimenti. Alcuni costi correnti per esempio per gli stipendi dei dipendenti comunali sono sottoposti ai contratti collettivi e non possono essere lasciati alla libera scelta dei cittadini. Sulle tasse e imposte invece - pensiamo all'acqua potabile, alla tassa sui rifiuti e simili - i cittadini dovrebbero avere voce in capitolo. Questo nel finanziamento di progetti dovrebbe giocare un ruolo importante. Dobbiamo accendere dei mutui oppure attingere alle entrate correnti? I cittadini devono anche rendersi conto delle priorità: un nuovo progetto invece di un altro? Un nuovo progetto controfinanziato dall'aumento di determinate tasse? I cittadini vanno confrontati con questi vincoli, ma devono poter influire sulle priorità.

Quali metodi di informazione e consultazione si potrebbero impiegare nel Comune di Malles?

Veith: Non ci abbiamo ancora pensato concretamente. Il nostro comune è una realtà piuttosto piccola, i cittadini li raggiungiamo facilmente. Io stesso mi trovo in contatto con tante associazioni e categorie professionali. In città tutto questo è più difficile. In linea di principio dovremmo convocare assemblee civiche, ma utilizzare anche Internet e il nostro bollettino comunale.

Per esperienza ai bilanci partecipativi partecipano soprattutto persone politicamente impegnate e rappresentanti di gruppi di interesse. Come si potrebbe garantire la partecipazione anche ai cittadini medi, cioè coinvolgere i gruppi sociali tradizionalmente lontani dalla politica?

Veith: I cittadini di Malles possono essere contattati anche con invito scritto personale. Già due anni fa abbiamo impostato l'elaborazione del nostro bilancio su un'iniziativa del genere. In tutti i paesi sono stati istituiti dei gruppi di lavoro per raccogliere proposte. Successivamente bisogna però anche verificare quali istanze sono rimaste inevase. Ci siamo rivolti alla gente come cittadini individuali nel contempo ho contattato di persona anche i presidenti delle associazioni e delle categorie. Questo modo di consultazione ha dato buoni risultati. Dall'altra parte dovremo puntare anche sui nuovi social media.

Come si immagina la rendicontazione sul bilancio partecipativo da parte del Comune?

Veith: Sicuramente è una regola di fondo del bilancio partecipativo quella di informare i cittadini sui risultati delle loro proposte. Altrimenti interesse e motivazione si ridurrebbero rapidamente. Il nostro bollettino comunale si presta molto bene a questo scopo.

Il bilancio partecipativo dovrebbe esaurirsi in una raccolta di proposte, come è stato fatto due anni fa, oppure i cittadini dovrebbero poter decidere almeno su una parte del bilancio comunale?

Veith: Non so se possiamo costringere il Consiglio comunale a realizzare determinati investimenti. La facoltà deliberativa resta riservata al Consiglio. Su una parte delle spese i cittadini dovrebbero potersi esprimere autonomamente, nel senso della definizione di priorità. Dall'altra parte i fondi si stanno man mano riducendo. Pensando a nuovi progetti noi tutti dobbiamo riflettere bene: vogliamo coprire questi costi con entrate aggiuntive oppure vogliamo tagliare altri tipi di spesa? Sta di fatto: se ai cittadini non diamo la possibilità di decidere la partecipazione al bilancio partecipativo, non non ci sarà tanto interesse.



Come si potrebbe abbinare il bilancio partecipativo ad altri metodi di democrazia diretta?

Veith: Dal mio punto di vista il bilancio partecipativo si integra con altri metodi partecipativi. Abbiamo introdotto il referendum propositivo e confermativo, riducendo anche la soglia di firme da raccogliere. Ci teniamo a far crescere la sensazione fra i cittadini che a Malles si possa partecipare alla politica comunale, anche in questioni finanziarie che interessano la popolazione. Il referendum finanziario sul modello svizzero da noi, però, non è possibile perché sia la Costituzione sia la legge statale escludono referendum sulle imposte e sui bilanci pubblici.

16

BUONE REGOLE PER LO SVOLGIMENTO DELLE VOTAZIONI REFERENDARIE

Le iniziative popolari e i referendum confermativi dalla prospettiva dei cittadini funzionano bene se sono garantiti alcuni requisiti di fondo:

- Un'informazione tempestiva, chiara, oggettiva e accessibile a tutti.
- Nessun tipo di quorum nelle votazioni referendarie.
- Le firme di sostegno, necessarie per poter indire una votazione referendaria, vanno raccolte senza ostacoli burocratici/formali e senza soglie eccessive relative al numero delle firme.
- Materie non escluse dai quesiti 'referendabili' a livello nazionale non vanno escluse neanche a livello comunale.

16.1 Libretto informativo ufficiale

Viene assicurata la corretta informazione riguardo le proposte referendarie e iniziative popolari tramite un apposito libretto informativo disponibile entro 3 settimane dalla data del voto. In esso vengono descritti per capitoli il problema in breve, gli argomenti redatti dal comitato promotore e gli argomenti redatti dalle parti che si oppongono. Tale libretto viene inviato, a cura dell'amministrazione, a ogni elettore in forma cartacea e/o elettronica, e pubblicizzato opportunamente sui

media locali. Naturalmente il libretto informativo può essere anche essere scaricato dal sito ufficiale del Comune, come è il caso nel Comune di Malles.³¹

Statuto Comunale – Articolo XXX

LIBRETTO INFORMATIVO

Viene assicurata la corretta informazione riguardo le proposte referendarie e iniziative popolari tramite un apposito libretto informativo disponibile entro 3 settimane dalla data del voto. In esso vengono descritti per capitoli il problema in breve, gli argomenti redatti dal comitato promotore e gli argomenti redatti dalle parti che si oppongono. Tale libretto viene inviato, a cura dell'amministrazione, a ogni elettore in forma cartacea e/o elettronica, e pubblicizzato opportunamente sui media locali.

16.2 Evitare ogni tipo di quorum

Il quorum di partecipazione è uno dei marchingegni che in Italia come in altri paesi ha impedito l'affermazione degli strumenti referendari e ha ostacolato l'applicazione dei diritti referendari a tutti i livelli. Riportiamo 10 buoni motivi per cancellarlo.

- 1. A causa del quorum, chiunque non si reca a votare conta automaticamente come un 'No', mentre in realtà ci sono tantissimi motivi personali che possono impedire la partecipazione a un referendum:** la mancanza di conoscenza dell'argomento, l'indecisione, il disinteresse e mille altre ragioni private. Nel caso delle elezioni tutti questi motivi sono ragioni di astensione dal voto o della non-partecipazione, ma non equivalgono ad un voto contrario. Nelle elezioni contano solo i voti validi per i partiti e i candidati. Anche la non-partecipazione al voto referendario quindi va considerata per quello che è: un'astensione dal voto senza influenza sul risultato.
- 2. Attraverso il boicottaggio del referendum la partecipazione al voto scende facilmente sotto il 50% degli aventi diritto al voto richiesto per la validità del risultato della consultazione.** Gli oppositori, sfruttando il meccanismo del quorum, cercano di invalidare la consultazione invitando gli elettori a disertare le urne, contando su coloro che non andrebbero comunque a votare. Perciò gli oppositori non devono più convincere i cittadini con argomenti e

³¹ Cfr. Il libretto di informazione sul referendum del 22 agosto-5 settembre 2014 nel Comune di Malles: <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2014/09/opuscolo-informativo-referendum-Mals-Malles.pdf>

proposte alternative, ma si limitano ad appelli al boicottaggio. Solo in assenza di quorum contano veramente gli argomenti, perché sia i promotori che gli oppositori sono tenuti a convincere la maggioranza dei cittadini.

- 3. I cittadini attivi politicamente si impegnano a informarsi e a farsi un'opinione per poi recarsi a votare.** I non interessati e i fautori del boicottaggio non vanno alle urne. In caso di referendum invalidato a causa del mancato raggiungimento del quorum, i primi vengono di fatto puniti per il loro impegno civico, mentre i secondi, boicottatori e disinteressati, vengono premiati per una scelta che di fatto danneggia il confronto democratico.
- 4. In un certo senso a causa del quorum di partecipazione anche il diritto al voto segreto viene indebolito:** chi nonostante un boicottaggio da parte degli oppositori si reca ugualmente alle urne viene automaticamente considerato un avversario politico.
- 5. In Italia non è previsto quorum nel caso di referendum molto importanti** quale il referendum confermativo facoltativo relativo alle leggi costituzionali (art. 138, 2° comma) e nel caso delle leggi sulla forma di governo (leggi elettorali e di democrazia diretta) a livello regionale.
- 6. Per il voto elettorale a nessun livello governativo è previsto un quorum minimo di partecipazione:** solo chi vota può decidere. Non esiste il 'numero legale' nelle elezioni politiche.
- 7. Il timore che una piccola minoranza molto attiva possa imporre i suoi interessi a una maggioranza passiva non è motivato.** Le ricerche sul comportamento degli elettori evidenziano che nelle votazioni contese il tasso di partecipazione è alto e la maggioranza dei cittadini esprime chiaramente il suo rifiuto alla proposta di una minoranza. I partiti e le forze sociali, che pretendono di rappresentare la maggioranza della società, sono comunque sempre liberi di mobilitare i loro sostenitori a votare contro un quesito referendario, che si presume rifletta solo l'interesse di una minoranza.
- 8. In Svizzera, negli USA, in Baviera ed in altri paesi non esiste il quorum di partecipazione.** Nonostante la partecipazione alle votazioni referendarie in Svizzera oscilli 'solo' attorno al 40%, nessuna forza politica rivendica seriamente un quorum di partecipazione, sapendo che si aprirebbe un varco a manovre tattiche e a strumentalizzazioni politiche.
- 9. La democrazia diretta deve promuovere e non scoraggiare la partecipazione dei cittadini.** Uno degli obiettivi principali della democrazia diretta è la promozione della partecipazione dei cittadini, ribadita dall'attuale art. 118, comma 4 della Costituzione. Un alto livello di partecipazione non viene raggiunto imponendo l'obbligo legale di raggiungere una quota predeterminata e non è certo perché esiste il quorum che si convincono a votare cittadini non interessati. Avviene invece il contrario: i cittadini interessati e motivati, dopo una serie di

esperienze con referendum falliti per mancato raggiungimento del quorum, si sentono frustrati e perdono la fiducia in questo strumento. In questo senso paradossalmente essi sono scoraggiati proprio dal quorum di partecipazione perché si devono confrontare con una fetta di concittadini che boicottano la votazione. È quindi un circolo vizioso. Benché originariamente il quorum fosse inteso come uno stimolo alla partecipazione, è innegabile che oggi il quorum determini il rifiuto del dibattito e dell'impegno. I gruppi più penalizzati da questo meccanismo sono proprio le minoranze sociali che non riescono a sollecitare ampie fasce di popolazione.

- 10. Il quorum scaturisce dalla sfiducia nei cittadini.** Oggi gli strumenti referendari sono strumenti di partecipazione attiva e non più di sola 'difesa in casi estremi'. Le procedure di democrazia diretta devono essere disegnate di modo tale da incoraggiare la comunicazione a tutti i livelli e, in quest'ottica, un quorum di partecipazione, con le relative campagne di boicottaggio, tende ad essere di ostacolo per una buona comunicazione. È più facile rifiutare ogni dibattito, istigando i cittadini a non votare, piuttosto che affrontare di petto un dibattito pubblico e una votazione senza quorum.

Il quorum di partecipazione del 50% non è una norma fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, tant'è vero che è previsto solo da uno dei due tipi di referendum nazionali oggi istituzionalizzati. Rifacendosi agli esempi funzionanti in vari altri paesi, in Italia è ora di abolire il quorum di partecipazione sia a livello nazionale, sia a livello regionale e comunale. Va ribadito che, anche in presenza di un quorum per le votazioni referendarie a livello nazionale, non esiste una norma che obbliga i Comuni a istituire nei loro statuti e regolamenti un quorum di partecipazione. In Provincia di Bolzano, ma anche nel Trentino e in altre regioni ci sono vari Comuni che hanno azzerato il quorum all'interno del loro statuto comunale.³²

³² Vedi per es. la città di Vicenza (art. 11, Statuto comunale): <http://www.comune.vicenza.it/file/79930-sei.pdf>

16.3 La raccolta delle firme

La raccolta delle firme a sostegno delle richieste di referendum e delle iniziative popolari può essere regolamentata nel seguente modo:

Statuto Comunale – Articolo XXX

RACCOLTA DELLE FIRME

La raccolta delle firme a sostegno delle richieste di referendum e delle iniziative popolari, possono avvenire su supporto sia cartaceo che elettronico-informatico. Alla certificazione delle firme in forma cartacea sono abilitati, sull'intero territorio nazionale, anche i cittadini che ne fanno richiesta scritta agli uffici preposti dei Comuni. Essi esercitano una funzione pubblica e sono quindi soggetti a norme, doveri e responsabilità penali valide per l'esercizio di dette funzioni. Il regolamento attuativo definirà le forme più funzionali ed economiche per consentire le votazioni popolari.

16.4 Applicabilità degli strumenti di democrazia diretta

In Svizzera i cittadini possono richiedere votazioni referendarie (iniziative e referendum) su tutte le materie per le quali i loro rappresentanti eletti hanno la facoltà di legiferare o decidere relativamente al loro livello di governo (comune, cantone, federazione). In Italia nel quadro degli Statuti regionali e comunali di regola tutta una serie di materie è espressamente esclusa dalla possibilità di essere sottoposta a referendum popolare, come ad esempio i tributi e le imposte, il bilancio di previsione, gli stipendi dei politici eletti, i piani urbanistici e perfino questioni di politica ambientale. Tutti questi argomenti in Svizzera, in Baviera ed in altri *Länder* tedeschi sono fra le materie più gettonate dai cittadini per le richieste di votazioni referendarie.

Statuto Comunale – Articolo XXX

APPLICABILITÀ DEI REFERENDUM

Gli strumenti di democrazia diretta sono applicabili a tutte le materie di competenza del Consiglio Comunale e non possono in alcun caso essere in conflitto né con

le disposizioni inderogabili del diritto internazionale, né con i principi della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, né con il dettato della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, né con il catalogo dei diritti fondamentali contenuto nei Trattati dell'Unione Europea. Ciascuna iniziativa o referendum deve rispettare il principio dell'unità della forma e della materia.

16.5 Diritto al voto referendario e delle iniziative popolari

Mentre il diritto al voto attivo e passivo per le elezioni comunali è disciplinato con legge dello Stato, i Comuni nel caso delle votazioni referendarie possono determinare più liberamente le fasce di popolazione dotate del diritto di voto. Perciò, alcuni Comuni hanno esteso il diritto al voto referendario anche ai cittadini che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, e agli apolidi e agli stranieri domiciliati nel territorio comunale, che abbiano pure compiuto il sedicesimo anno di età.

Statuto Comunale – Articolo XXX

DIRITTO AL VOTO REFERENDARIO E DELLE INIZIATIVE POPOLARI

Hanno diritto a partecipare ai referendum e alle iniziative popolari i cittadini iscritti nelle liste elettorali; i cittadini che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età; gli apolidi e gli stranieri domiciliati nel territorio comunale, che abbiano pure compiuto il sedicesimo anno di età.

16.6 Nuovi metodi di votazione

Nello Stato federato statunitense dell'Oregon l'unico modo di votare possibile è quello del voto postale, introdotto, guarda caso, con un'iniziativa popolare. In Svizzera, oltre la tradizionale urna allestita nelle domeniche di votazione (3 o 4 ogni anno), da tanti anni esiste anche la possibilità del voto postale, mentre il voto elettronico si trova in una fase molto avanzata di test. In Italia il Comune di Malles è probabilmente il primo Comune in Italia ad aver introdotto e già applicato il voto postale.³³

³³ Il voto postale è stato introdotto nel Comune di Malles; vedi il Regolamento: <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2014/09/Regolamento-Referendum-Malles.pdf>

Statuto Comunale – Articolo XXX

VOTO POSTALE E TRAMITE NUOVI MEDIA

L'amministrazione comunale si impegna a studiare, sperimentare ed implementare quando possibile, nuovi metodi di votazione, tra cui quello postale, informatico e con altri mezzi di comunicazione esistenti.

Scrutatori volontari

Spesso nel caso di referendum si critica la circostanza che le votazioni referendarie portino spese elevate per il Comune interessato. La spesa principale riguarda senza dubbio il personale, in primo luogo i responsabili dei seggi elettorali e gli scrutatori. Il Comune di Berceto (Parma) a questo scopo ha introdotto la possibilità di incaricare scrutatori volontari. Con questo metodo sono già stati svolti referendum che hanno prodotto spese per un totale di 200 euro, cioè spese per la carta consumata.

Statuto Comunale – Articolo XXX

SCRUTATORI VOLONTARI

L'amministrazione comunale al fine di ottimizzare le risorse di cui dispone, si avvale quando possibile, di scrutatori volontari non retribuiti per le votazioni popolari.

Al contenimento delle spese di svolgimento di votazioni referendarie può contribuire anche l'abbinamento di referendum comunali con elezioni di organi rappresentativi di altri livelli, quali quelle del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo. Anche allo scopo di aumentare l'afflusso alle urne alcuni Comuni, come quello di Rovereto (TN) hanno creato la possibilità di indire referendum popolari negli stessi giorni in cui si svolgono elezioni nazionali e europee.

ABBINAMENTO REFERENDUM COMUNALI A VOTAZIONI NAZIONALI ED EUROPEE

I referendum e le iniziative a voto popolare sono abbinati quando possibile alle votazioni nazionali ed europee. In questo caso i seggi dei referendum comunali e iniziative a voto popolare, sono aperti per la stessa durata delle votazioni nazionali ed europee.

16.7 Votazioni referendarie in parti di un Comune

In vari Comuni della provincia di Bolzano e anche del Trentino, come per es. nello Statuto del Comune di Villa Lagarina (TN) esiste il **Referendum Frazionale**, che interessa una parte del comune e richiede firme e votazioni solo di quella parte.³⁴

Lo Statuto di Malles recita a questo proposito: “Qualora il referendum sia circoscritto ad una parte del Comune, l’istanza deve essere firmata da almeno il 10% degli elettori ivi residenti.” (Statuto di Malles, art. 40, comma 3)

REFERENDUM E INIZIATIVE RIGUARDANTI PARTI DEL COMUNE

Il Comitato dei Garanti su richiesta del Comitato Referendario decide se un quesito di una iniziativa o di un referendum affronta problemi di interesse generale, ma di rilevanza peculiare delle singole parti del Comune. Se il Comitato dei Garanti decide di effettuare la votazione popolare in parte del Comune, la raccolta firme e la votazione finale coinvolgono solamente i cittadini residenti.

16.8 Quanto può costare la democrazia diretta?

Agli strumenti della democrazia diretta - in particolare ai referendum - viene imputato di causare un costo eccessivo per i bilanci pubblici. Nell’eventualità di un’estensione dei diritti referendari, possibile molla per votazioni più frequenti, i rappresentanti politici amano paventare il pericolo di un ‘eccesso dei costi’ dei referendum. In generale tutta la democrazia costa: il problema centrale in Italia non sta nel finanziamento di qualche giornata in più di votazione referendaria a livello

³⁴ Cfr. il Regolamento dei referendum del Comune di Malles: <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2014/09/Regolamento-Referendum-Malles.pdf>

regionale e nazionale, ma quello più grave dei costi della politica rappresentativa. Oggi in Italia più di 400mila persone vivono di politica: un esercito di deputati, consiglieri, portaborse, assistenti e consulenti di ogni tipo che pesano sui bilanci pubblici di tutti i livelli con più di tre miliardi di euro all’anno³⁵.

Senatori e deputati guadagnano 14mila euro netti al mese. Il parlamentare inoltre usufruisce di tessere per la libera circolazione autostradale, ferroviaria, marittima e aerea sul territorio nazionale. Per viaggi all’estero ogni anno ha a disposizione 3.100 euro. Per le spese telefoniche, il parlamentare percepisce un importo di 3.098 euro, il senatore 4.150 euro. Particolarmente pesante è il costo delle pensioni dei parlamentari. Dopo appena due anni, sei mesi e un giorno di legislatura un parlamentare matura una pensione. Nel 2007, 2.005 ex deputati e 1.297 ex senatori hanno percepito una pensione per una spesa complessiva di 186 milioni di euro all’anno. In nessun paese europeo il costo della rappresentanza politica è così alto come in Italia. I colleghi parlamentari tedeschi, francesi e spagnoli guadagnano meno della metà, per non parlare degli svizzeri che sono rimborsati in misura minima.

Il costo dei parlamentari nazionali forma però solo una piccola parte dei costi complessivi della politica italiana. Cesare Salvi e Massimo Villone calcolano che sui bilanci pubblici pesano oggi oltre 422mila persone³⁶: 149mila titolari di cariche elettive e 278mila ‘consulenti’ per un costo totale di 1 miliardo e 851 milioni. I ministeri con il loro personale consumano un altro miliardo e 375 milioni di euro, mentre il costo totale del Quirinale si aggira sui 235 milioni di euro annui (l’87,6% è destinato alle spese per il personale). Il governo Prodi nell’aprile 2007 ha annunciato di voler contenere le spese della politica rappresentativa riducendo la proliferazione delle cariche elettive, abbattendo i costi delle campagne elettorali e stringendo le spese per le consulenze. Anche gli europarlamentari italiani sono i più ricchi tra i parlamentari europei: il loro stipendio lordo annuo è di quasi 150mila euro.

È a tali costi che va raffrontato il costo delle votazioni referendarie, che per l’Italia non risultano reperibili. In Italia i referendum sono serviti a porre un freno al finanziamento pubblico dei partiti che fu abolito con il referendum abrogativo del 18 e 19 aprile 1993 con una percentuale di votanti del 77%, il 90,3% dei quali espresse voto a favore dell’abrogazione. In Svizzera i costi delle votazioni referendarie variano da cantone a cantone.

Assumendo l’ipotesi che:

- in media una votazione referendaria verte su due proposte di media dimensione.
- l’opuscolo di votazione in media è compreso tra le 16 e le 24 pagine.

³⁵ Vladimiro Polchi, *Mezzo milione di italiani vive di politica*, in «La Repubblica», 14 aprile 2007.

³⁶ Cesare Salvi e Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano 2005.

- le illustrazioni della votazione vengano stampate in quattro colori e in quattro lingue.

Una votazione referendaria a livello federale svizzero viene a costare circa 1,5 franchi svizzeri per ogni avente diritto al voto (attualmente circa 5 milioni), a prescindere dai voti effettivamente espressi. In altre parole: ogni cittadino svizzero adulto per il suoi diritti referendari con 3-4 votazioni annue, spende un franco e mezzo per ogni singola votazione. A questi costi vanno aggiunti i costi sostenuti dai Cantoni e dai Comuni per le votazioni ai rispettivi livelli di governo.

Il costo della democrazia diretta non può essere raffrontato al costo della politica rappresentativa. In termini di efficienza i costi di un referendum vanno raffrontati all'output che si produce. I diritti referendari sono parte dei diritti fondamentali di partecipazione politica, con cui il cittadino sovrano si riappropria della facoltà di decisione immediata. Il costo di questa procedura, comunque sostenuto dai contribuenti, va confrontato con il costo delle elezioni, non tralasciando i costi dell'apparato politico, che in Italia supera ogni dimensione ragionevole.

Mentre in Italia non è ammessa la determinazione degli stipendi dei rappresentanti politici all'interno di un quesito referendario, in Svizzera le retribuzioni dei politici possono da sempre essere disciplinate dai cittadini tramite i diritti referendari. Non stupisce che a causa di questa regola il livello degli stipendi dei politici svizzeri sia fra i più bassi di tutta Europa. In generale, l'ammissibilità delle questioni tributarie e del referendum finanziario fanno sì che in Svizzera il livello delle tasse e delle imposte, quello del debito pubblico e il costo della politica siano minori e che le amministrazioni in generale siano più efficienti.

La critica che la partecipazione dei cittadini possa costare eccessivamente non è valida. Da una parte i cittadini sono titolari di diritti fondamentali e chiedono di poterli praticare. Come tali i diritti referendari possono tranquillamente arrecare dei costi per la collettività alla pari delle elezioni. Eventuali costi aggiuntivi possono essere coperti da tagli di spese per i costi della politica rappresentativa in Italia senza dubbi eccessiva. Dall'altra parte anche la democrazia deliberativa e diretta possono essere organizzati in maniera efficace per non creare spese spropositate. Nello svolgimento di votazioni referendarie risparmi si possono ottenere con:

- l'introduzione del voto postale;
- l'introduzione della raccolta elettronica delle firme (eventualmente anche il voto elettronico);
- l'abbinamento di votazioni referendarie con elezioni di altri livelli governativi (elezioni provinciali, nazionali ed europee)
- nelle votazioni referendarie, seguendo il modello svizzero, possono essere assunti scrutatori volontari che prestano un servizio civile.

Un "Comitato per la difesa dei diritti del cittadino"

Intervista a Hossein Fayaz

Hossein Fayaz del "Comitato per la difesa dei diritti del cittadino" di Morciano (RN) che ha partecipato Consiglio Comunale Aperto della sua città il 27 ottobre 2011.



Chi ha convocato il Consiglio Comunale Aperto a Morciano?

Fayaz: Il sindaco Claudio Battazza (Lista civica Morciano Futura di centro sinistra). L'Amministrazione comunale a distanza di 18 mesi dal precedente Consiglio Comunale Aperto ai cittadini ha dato l'occasione ai Morcianesi desiderosi di fare domanda per essere ammessi e fare un intervento di dieci minuti su uno o più argomenti già dichiarati, e senza diritto di replica.

Come si è svolta la serata?

Fayaz: All'apertura della seduta il sindaco Battazza ha chiesto un minuto di silenzio per la morte prematura del giovane campione Marco Simoncelli. In seguito sono intervenuti due alunni della scuola media in rappresentanza del Consiglio comunale dei Piccoli portando le loro istanze. Un fatto positivo ed educativo. Successivamente mi è stata data la parola per un intervento di dieci minuti.

Qual'è stata la sua proposta?

Fayaz: Più democrazia partecipativa a Morciano.

Da cittadino attivo e aderente al "Comitato per la difesa dei diritti del cittadino" ho protocollato la domanda di partecipare alla seduta. Ho ritenuto che in quel momento, nel nostro Comune, come del resto al livello nazionale, la questione democratica fosse al primo posto. In quanto ritengo che con maggiore 'democrazia diretta' e partecipazione dei cittadini si potranno trovare delle idonee soluzioni



anche alla crisi economica, occupazionale e di credibilità che attualmente il nostro Paese e Comune sta attraversando. La proposta di aggiungere due nuovi articoli allo Statuto comunale: il 'referendum propositivo' e le 'elezioni di revoca del mandato dell'eletto per la giusta causa', sono mirati a dare qualche strumento democratico al cittadino, nei lunghissimi cinque anni tra gli appuntamenti elettorali.

In un Comune, dove manca il Regolamento attuativo dei Referendum abrogativi e propositivi - su argomenti molto limitati - da più di cinque anni, era chiaro che l'attuale maggioranza e Consiglio comunale, non fossero disposte a concedere ai cittadini dei nuovi diritti referendari. Questa non era però una buona ragione per rinunciare a questo diritto.

Ho preferito leggere il mio intervento, per poi consegnare delle copie al Segretario comunale e ai capigruppo consiliari. Nell'impossibilità fisica, di occupare il posto nel seggiolino e tavolino che avevano preparato per l'intervento di due bravi alunni delle medie - eredità dell'era di Ciotti per il Consiglio comunale dei Ragazzi - con la schiena verso il pubblico, ho cercato di leggere il mio discorso in piedi, tra un brusio continuo, e la contrarietà evidente, di alcuni Consiglieri della maggioranza e di un ex sindaco e attuale Consigliere della minoranza che in segno di protesta uscivano dalla sala.

Quale la procedura per poterla fare?

Fayaz: È attivata dalla volontà dell'amministrazione comunale.

Quali sono i risultati?

Fayaz: Cercavo maggiore sensibilità al desiderio della popolazione di avere voce nel governo locale. Il mio intervento, invece, ha incontrato un gelido Consiglio comunale. Ad esempio, Alberto Montanari l'ex sindaco e l'attuale consigliere di minoranza, ha sostenuto: "Un discorso del genere non si può fare alla presenza di ragazzini tredicenni e quattordicenni. Queste argomentazioni scoraggiano i ragazzi ad avvicinarsi alla politica. Hanno vinto le elezioni e spetta a loro decidere su tutte le questioni sul tappeto. Non si può interferire nelle loro decisioni con i referendum e altro." Alla fine è intervenuto il sindaco Battazza: "I referendum sono necessari. Faremo il Regolamento mancante quanto prima. In ogni caso, prima di andare via lo faremo. Non siamo sotto inchiesta, il Difensore Civico regionale ci ha scritto e noi abbiamo risposto che lo faremo quanto prima e la pratica è finita lì. La democrazia non vuol dire dare ragione ai cittadini, la democrazia vuol dire ascoltare i cittadini, sentire tutti e poi decidere quello che ritieni giusto. Per quanto riguarda le Elezioni di Revoca del mandato dell'eletto per giusta causa, come diceva Fayaz stesso, finora non esiste nell'ordinamento italiano. Per inserirla, occorre avviare una campagna nazionale. Lo devono decidere in Parlamento".

Quali i miglioramenti da introdurre allo strumento?

Fayaz: Il Consiglio comunale dovrebbe discutere la proposta del cittadino intervenuto nel Consiglio Comunale Aperto e trattarla come una mozione presentata dai Consiglieri in carica.

Consiglierebbe di introdurre questo strumento in altre città?

Fayaz: Sì.

Altre considerazioni che ritiene utile segnalare?

Fayaz: Dovrebbe essere regolamentato, pubblicizzato e svolgersi almeno due volte all'anno.

17

LA REVOCA DEGLI ELETTI

La revoca degli eletti è “uno strumento mediante il quale gli elettori possono rimuovere un funzionario pubblico prima della scadenza del mandato, presumibilmente a causa della disapprovazione delle politiche da lui perseguite”. Può essere singola o collettiva ed esiste in molti paesi del mondo: USA, Venezuela, Svizzera, Germania, Giappone, Polonia.

Cos'è l'elezione di revoca

La revoca è lo strumento democratico che permette agli elettori di allontanare e sostituire un amministratore eletto. La maggioranza degli stati USA (almeno 36) permette la revoca a livello locale, 18 su 50 la permettono a livello statale.

La revoca richiede una petizione, ossia una domanda fatta per iscritto accompagnata da una raccolta di un certo numero di firme. Questo numero è generalmente più elevato di quello necessario per far partire una iniziativa. Di solito serve un numero di firme pari al 25% dei voti ottenuti dall'eletto che si vuole revocare, nelle sue ultime elezioni.

Inoltre, di solito viene organizzata una elezione specifica per la revoca (negli USA, di solito le elezioni locali, statali, nazionali, per referendum e iniziative, vengono accorpate in alcune date specifiche).

I critici affermano che le revoche danno agli elettori troppo potere e squilibrano l'indipendenza di chi è nominato, rendendolo disponibile a prendere decisioni non sagge o affrettate, per mantenere il consenso dei suoi elettori. Inoltre, i critici

affermano che le revoche sono un'ulteriore spesa da accollare alla collettività. Essi affermano anche che il cittadino medio non ha la conoscenza e il discernimento sufficienti sull'operato dell'eletto per poterlo revocare con cognizione di causa.

La revoca è stata usata raramente nei confronti dei governatori. Finora solo due di essi sono stati revocati, il più recente nel 2003. Si trattò del governatore della California Davis, revocato e sostituito da Schwarzenegger. Sono stati revocati alcuni parlamentari: due in California nel 1913, due in Idaho nel 1971, due in Michigan nel 1983 e uno in Oregon nel 1988. Lo strumento è stato attivato parecchie volte in California, Louisiana, in Michigan, ma non portato a termine per mancato raggiungimento del numero di firme necessarie.

Da quando nel 1903 Los Angeles divenne la prima amministrazione locale a dotarsi dello strumento della revoca, esso è stato usato in più di 2000 casi. Sindaci di molte città tra cui Seattle, Atlantic City e Omaha sono stati revocati. Sono stati revocati anche consiglieri (ad esempio tre nel 1985 a Honolulu) e consigli scolastici. Come esempio di quanto venga utilizzato lo strumento, solo a partire dal 1987 i cittadini del Nebraska hanno iniziato la revoca contro 66 eletti, all'interno di 25 singole iniziative di revoca, che hanno portato all'allontanamento di 16 di essi dalla loro carica.

Argomenti a favore della revoca

1. La revoca permette una continua rendicontazione e quindi gli elettori non devono aspettare fino all'elezione successiva per sbarazzarsi di amministratori incompetenti, disonesti o irresponsabili. La revoca aiuta l'amministratore a conservare una mentalità di candidato. Con la spada di Damocle di una revoca potenziale sulla sua testa, gli eletti rimangono attenti, onesti e pronti a rispondere alle esigenze dei cittadini. È un modo per ricordare agli eletti che sono dei dipendenti, degli agenti dei cittadini, non i loro superiori. Esattamente come gli ambasciatori. Se non rispondono ai desideri di chi li ha nominati, vengono immediatamente revocati.

2. La revoca riduce il potere di chi finanzia i candidati e rende questi ultimi, attenti agli interessi dei loro elettori.

3. La revoca dà al cittadino una ragione per rimanere aggiornato sulla condotta dell'eletto e su come vengano affrontati i problemi. Spinge i cittadini verso l'attivismo anziché verso la frustrazione, la demoralizzazione o l'apatia.

4. La revoca offre una valvola di sfogo per sentimenti molto forti. Anche se nell'im-

mediato la revoca crea divisione e polarizzazione, in realtà permette a conflitti di essere affrontati in tempi rapidi e risolti prima che degenerino.

5. La revoca è un'alternativa molto efficace all'impeachment, strumento in mano al legislatore e per questo molto più lento e a volte difficile da attivare. Specie a livello locale.

6. L'alto numero di firme necessarie, di solito il 25% degli elettori della persona in causa, e il tempo necessario per iniziare la procedura, sono un controllo efficace perché questo strumento sia usato in maniera ponderata e con l'appoggio di una buona parte degli elettori.

Ecco tre esempi emblematici di sua regolamentazione:

a) nella città di San Francisco (USA) si riferisce a singoli eletti e altri pubblici ufficiali;
b) In due Cantoni della Svizzera:

- nel Canton Ticino si riferisce collettivamente al Consiglio di Stato ossia al Governo;
- nel Cantone Berna lo strumento si chiama con il termine "Rinnovazione integrale straordinaria" e si riferisce collettivamente sia al Parlamento (Gran Consiglio) che al Governo (Consiglio di Stato).

a) Diritto di revoca a San Francisco

A San Francisco (Comune e Contea) al diritto di revoca sottostanno sia rappresentanti eletti sia pubblici ufficiali nominati per alcune posizioni di spicco nell'amministrazione. Nello Statuto si prevede quanto segue:

"Un ufficiale pubblico della Città e della Contea, l'amministratore, della Città, il Controllore, ogni membro della Commissione per gli aeroporti, il Consiglio per l'educazione, il Consiglio del Community College District, della Commissione etica e della Commissione per i beni pubblici può essere revocato dagli elettori secondo le norme previste del presente Statuto e delle leggi dello Stato della California. Petizioni di revoca non sono ammesse nei confronti di pubblici ufficiali che ricoprono una carica pubblica da meno di sei mesi. La petizione di revoca deve essere firmata da almeno il 10% degli elettori registrati nella Città e nella Contea nel momento del rilascio della notifica di raccolta delle firme per la revoca...Una petizione di revoca deve riportare i motivi per i quali viene richiesta la revoca. Dopo l'accertamento del numero di firmatari della petizione di revoca, il direttore dell'ufficio elettorale indice

immediatamente un'elezione municipale speciale di revoca, che va svolta non prima di 105 giorni e non dopo 120 giorni dalla sua indizione a meno che in quel giorno ci siano meno di 120 giorni fino alla successiva elezione comunale generale o elezione statale. In questo caso la revoca sarà indetta alla stessa data di quella elezione." (California San Francisco Charter SEC. 14.103. RECALL. Amended November 1996)

Il diritto di revoca in Svizzera

In Svizzera la revoca risale al 1846 dove fu inizialmente introdotta a Berna (Abberufungsrecht). Via via si diffuse negli altri Cantoni grazie alla pressione del Movimento Democratico. È una revoca collettiva e funziona come una iniziativa popolare che chiede ai cittadini la destituzione delle autorità locali: di tutto il parlamento (Berna, Uri, Lucerna, Soletta, Sciaffusa, Turgovia), dell'insieme del governo (Berna, Uri, Soletta, Sciaffusa, Turgovia, Ticino). Se il popolo si pronuncia a favore della revoca, vengono eletti nuovi rappresentanti per il resto del mandato. Questo strumento è stato applicato molto raramente, perché i mandati degli eletti sono brevi e soprattutto a causa della forza degli strumenti del referendum e dell'iniziativa che limitano in maniera notevole eventuali abusi degli eletti.

b) Costituzione Canton Ticino - Art. 44

Quindicimila cittadini aventi diritto di voto possono presentare al Gran Consiglio la domanda di revoca del Consiglio di Stato. La domanda di revoca non può essere presentata prima che sia trascorso un anno né dopo trascorsi tre anni dall'elezione integrale. La raccolta delle firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione sul Foglio ufficiale della domanda di revoca.

c) Costituzione Cantone Berna - Art. 57

Rinnovazione integrale straordinaria

30.000 aventi diritto di voto possono chiedere in ogni tempo la rinnovazione integrale del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato. Il neoeletto Consiglio porta a termine il periodo amministrativo del Consiglio uscente. La domanda è sottoposta al voto del Popolo entro tre mesi dal suo deposito. Se il Popolo l'accetta, sono indette senza indugio nuove elezioni.

In Italia si può introdurre lo strumento della revoca?

Il Professore Ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia Marco Olivetti³⁷, dopo una attenta analisi e comparazione tra gli strumenti della revoca in USA, Svizzera, Germania, Polonia, Venezuela e la compatibilità di essi con la Costituzione Italiana afferma:

“Al riguardo, sembra si debba distinguere tra la revoca dei singoli membri di una assemblea rappresentativa e la revoca di un intero organo rappresentativo o di organi esecutivi (monocratici o collegiali). A prescindere, per ora, dai problemi sistemici posti da queste ultime forme di revoca popolare, è solo la prima (la revoca di singoli rappresentanti) a porsi in netta antitesi con il principio del libero mandato parlamentare, in quanto essa costituisce un mezzo idoneo a vincolare – mediante l'eventualità del ricorso alla revoca – la libertà del parlamentare. Che il libero mandato parlamentare non sia invece incompatibile con forme di cessazione anticipata del mandato dell'organo legislativo-rappresentativo si può agevolmente dedurre dalla presenza, nell'ordinamento costituzionale statale, di un altro meccanismo istituzionale di questo tipo: lo scioglimento anticipato delle Camere (e dei Consigli regionali). Esclusa la possibilità di prevedere il recall dei singoli consiglieri regionali, pare allora ammissibile il recall del Consiglio regionale nel suo complesso. Quanto agli altri organi cui tale istituto possa essere esteso, sembra si possa annoverare fra essi il Presidente della Giunta regionale eletto direttamente dal corpo elettorale, mentre non è di per sé evidente se si possa ragionare tecnicamente di recall riguardo ad organi non eletti direttamente, quali lo stesso Presidente della Giunta, ove lo statuto regionale preveda per esso l'elezione indiretta, e, in ogni caso, la Giunta regionale e i singoli membri di essa.”

La revoca quindi in Italia a livello regionale si può fare collettivamente e non singolarmente, come ad esempio avviene nei Cantoni svizzeri e non invece negli USA. La revoca collettiva quindi si può introdurre a livello regionale, ma non a livello comunale. Però si potrebbe introdurre la mozione di sfiducia di iniziativa popolare.

A Parma il 29 Settembre 2013, durante “La Giornata della Democrazia” i cittadini votarono tra le proposte finali quella di creare la Revoca Amministratore con Referendum con Quorum.³⁸ Secondo un parere tecnico questa proposta di introdurre l'istituto del recall è ammissibile.
37 Cfr. “Il recall e i nuovi statuti regionali” apparso in Aa.Vv., La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2001, p.355-378. (scaricabile anche qui: Il recall e i nuovi statuti regionali)

38 Qui si trova quella proposta: <http://www.comune.parma.it/collaborazione/discussioni/Generale/Revoca-amministratore-con-referendum-con-quorum.aspx>

tuto della revoca contrasta con le disposizioni di legge vigenti che non consentono di revocare gli amministratori. Per accogliere questa proposta sarebbe necessario una modifica a livello di legislazione nazionale. Per questo motivo al momento non è possibile inserirla all'interno del nostro Statuto. Infatti nel TUEL (Testo Unico Enti Locali, art.38 e successivi) viene indicato precisamente come viene eletto il consiglio comunale e provinciale e viene detto nel comma 1:

“L'elezione dei consigli comunali e provinciali, la loro durata in carica, il numero dei consiglieri e la loro posizione giuridica sono regolati dal presente testo unico.”

Essendo questa una legge nazionale, essa ha forza maggiore di un atto amministrativo comunale. Quindi finché non viene cambiato il TUEL, che è una legge nazionale, i Comuni non possono introdurre la revoca, sia essa individuale che collettiva. Comunque sia, la revoca resta uno strumento di controllo efficace dei cittadini nei confronti delle persone elette che va tenuto in considerazione nelle riforme del diritto elettorale da discutere in sede parlamentare.

Conclusioni

PARTECIPAZIONE, BUONE REGOLE, RESPONSABILITÀ

Nella retorica e nei programmi politici la richiesta diffusa di più partecipazione alla politica a tutti i livelli ha già trovato risonanza. Stenta invece a tradursi in strumenti e procedure di partecipazione, che vanno a loro volta tradotti in diritti codificati dei cittadini. Non tutti i metodi illustrati in questo volume hanno bisogno di una regolamentazione giuridica, ma sicuramente oggi si tratta di stabilire i diritti principali di partecipazione anche in forma di regolamenti e articoli statutari: la gamma sia degli strumenti di democrazia deliberativa sia di quelli della democrazia diretta va completata e dotata di regole di applicazione eque.

Numerose esperienze di partecipazione hanno dimostrato che tanti cittadini a livello comunale sono disponibili ad assumersi un pezzo di responsabilità, a contribuire con idee e proposte, a inserirsi nella politica comunale, anche fuori dai partiti. Per sostenerli ci vogliono più sforzi e fantasia per garantire che l'impegno abbia anche un effetto concreto. A ciò si arriva dando luogo a fasi deliberative di dibattito pubblico, ma anche alla possibilità di votazioni referendarie per decidere un risultato vincolante. Una pura 'consultazione' oppure dei quadri di orientamento generici non bastano a questo proposito. In una democrazia comunale partecipata i cittadini devono sapere che il loro voto conta anche fra le tornate elettorali. La democrazia deliberativa e la democrazia diretta si integrano a vicenda e insieme completano la democrazia rappresentativa.

Un buon regolamento della democrazia diretta migliora il rapporto fra cittadini e rappresentanti eletti. Se i politici sanno che i cittadini in ogni momento sono liberi di ricorrere a una votazione referendaria, saranno più attenti ad affrontare i problemi in modo consensuale, a spiegare meglio la loro politica, e saranno tesi a coinvolgere i cittadini prima di prendere decisioni definitive. I metodi di democrazia deliberativa si prestano a creare più informazione, più consapevolezza e più conoscenza delle problematiche. Quindi la 'deliberazione' aiuta a trovare una soluzione più ampiamente condivisa. Applicati nella fase giusta e con regole eque e inclusive gli strumenti della democrazia deliberativa tornano utili a tutte le parti in causa:

i politici e gli amministratori capiscono meglio cosa desiderano i cittadini; cittadini capiscono meglio il problema e possono entrare in un dialogo con gli organi eletti.

A prescindere da quesiti concreti e da esiti di votazioni referendarie la stessa presenza degli strumenti di democrazia diretta ha un effetto salutare sulla cultura politica. Qualora i cittadini, in merito ad una questione comunale specifica, siano liberi di riprendersi la facoltà di decidere – temporaneamente delegata con l'atto di elezione del sindaco e dei consiglieri comunali – ciò spinge i politici a prendere sul serio i cittadini. Ci si parla di più e si ascoltano le istanze della popolazione. Tutto dipende dall'accessibilità degli strumenti referendari, oggi resi troppo macchinosi e difficili nell'utilizzo concreto. Una decisione referendaria può sciogliere un nodo, può risolvere un conflitto trascinato da lungo tempo, perché chiarisce le preferenze della popolazione. I referendum hanno un effetto pacificante: anche gli oppositori di un quesito, che perdono una battaglia, sanno come stanno le cose. In ogni caso esce vincente la cultura politica.

In Italia la partecipazione dei cittadini soffre del fatto che i diritti referendari sono regolamentati male e in modo incompleto. Inoltre, anche la democrazia deliberativa nella maggior parte degli statuti comunali non è ancora disciplinata e sviluppata bene, o poco praticabile. Infine, i partiti hanno perso buona parte della fiducia, tant'è vero che la grande maggioranza dei cittadini non è più disposta ad aderire e impegnarsi in un partito. Va meglio, invece, l'impegno civico rivolto a un progetto specifico, il volontariato, la collaborazione con iniziative politiche specifiche. Se, come previsto dall'art. 118 Costituzione, i cittadini vanno sostenuti nell'impegno per il bene comune, occorre creare gli strumenti adatti: l'iniziativa popolare, il referendum confermativo, le proposte di iniziativa popolare, il bilancio partecipativo. Come emerso da esperienze di democrazia deliberativa, la partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni politiche crea più responsabilità generale per il bene comune.

In tutta Italia i metodi deliberativi e i diritti referendari sono migliorabili. Non a caso i referendum comunali sono tuttora una rarità (per non parlare dei referendum regionali), perché le soglie alte e le regole obsolete scoraggiano tanti dal ricorso a questi diritti. In Baviera, grazie a un buon regolamento, a partire dal 1995 si sono svolti più di 1.000 referendum comunali. In un tipico comune svizzero ogni anno i cittadini per 3-4 volte possono votare su istanze referendarie a tre livelli di governo. L'Inghilterra, la Francia, il Vorarlberg, ma anche la Toscana, vantano esperienze interessanti di democrazia deliberativa. Anche i nostri comuni hanno la necessaria autonomia per dotarsi di tali strumenti di democrazia diretta e deliberativa. Alcuni, come i casi citati in questo volume, hanno introdotto nuovi strumenti, ma la maggior parte dei Comuni sembra ancora in attesa. Lasciamoci ispirare da pratiche affermate di partecipazione alla politica comunale per osare più democrazia.

BIBLIOGRAFIA E SITI INTERNET

Democrazia deliberativa

- Jürg Steiner (2012), *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge University Press, Cambridge
- Paolo Bertolotti (2006), *Ci sono anch'io. Il cittadino e la democrazia partecipativa*, KC edizioni, Genova
- Thomas Benedikter (2013), *Il bilancio partecipativo – Decidere sulle finanze del proprio Comune*, POLITiS, Bolzano
- Luigi Bobbio (a cura di) (2007): *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Rubettino, Soveria Mannelli
- Mariani F. (2005): *Il Bilancio partecipativo*, Aracne, Roma
- Boschini, M. (2005), *Comuni virtuosi*, EMI, Roma
- Della Porta D. (2005), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubettino
- Krippendorf, E., (2003), *L'arte di non essere governati*, Fazi editore
- Marcon Giulio (2005), *Come fare politica senza entrare in un partito*, Feltrinelli
- Lombardi E./Naletto G. (2006), *Comunità partecipate. Guida alle buone pratiche locali*, Manifestolibri, Roma.
- Una Città (2004), *Almanacco delle buone pratiche di cittadinanza*
- Terri Mannarini (2009), *La cittadinanza attiva*, Bologna
- Yves Sintomer (2009), *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari
- Umberto Allegretti (2010), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze
- Cecilia Corsi/Franco Bortolotti (2013), *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione- Il caso della Toscana*, EDIESSE, Roma
- Regione Emilia Romagna, *Governare con i cittadini – Le esperienze*. Atti del convegno di Reggio Emilia, 14, 15, 16 ottobre 2008

Diritti referendari e democrazia diretta

- Pier Vincenzo Uleri (2003), *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna
- Mario Caciagli-Pier Vincenzo Uleri (2005), *Democrazie e Referendum*, Laterza, Bari/Roma
- Augusto Barbera-Andrea Morrone (2003), *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino Bologna
- Alfonso di Giovine (2001), *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM Bologna
- Raffaele Feola (2001), *Il referendum nel sistema politico italiano*, Jovene, Napoli

- Cesare Salvi-Massimo Villone (2007), *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano
- A.C. Freschi-F. De Cindio-L. De Pietro (a cura di) (2004), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto CRC,
- Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie (2004), *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, Roma
- Bruno S. Frey-Alois Stutzer (2006), *Economia e felicità. Come l'economia e le istituzioni influenzano il nostro benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano
- Paolo Michelotto (2008), *Democrazia dei cittadini – Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono*, TROLL libri
- Thomas Benedikter (2010), *Più democrazia per l'Europa – La nuova Iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica*, ARCA edizioni, Lavis
- Thomas Benedikter (a cura di, 2014), *Con più democrazia verso più autonomia – Cittadini e cittadine partecipano*, POLITiS, ARCA edizioni, Lavis
- Thomas Benedikter (2014), *Più potere ai cittadini – Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, ed. POLITiS, Bolzano
- Leonello Zaquini (2013), *La democrazia diretta vista da vicino*, Le Locle 2013
- Silvano Möckli (2013), *Direkte Demokratie – Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse*, Zürich/Chur, Rüegger
- Jos Verhulst-Arjen Nijeboer (2007), *Direct Democracy: facts, arguments, experiences*, Democracy International, Bruxelles
- Andreas Gross (2007), *Die unvollendete Demokratie*, Edition Le Doubs, St. Ursanne 2007.
- Adrian Vatter (1999), *Kantonale Demokratien im Vergleich*, Leske+Budrich, Opladen
- G. Kirchgässner-L.P. Feld-M. R. Savioz, *Die direkte Demokratie*, Franz Vahlen, San Gallo 1999 (2a edizione 2002).
- The Initiative&Referendum Institute Europe (IRI) (2006), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, Edition 2007, IRI Marburg.
- Tiefenbach Paul (2013): *Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind*, Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), VSA Hamburg
- Theo Schiller (2011), *Local Direct Democracy in Europe*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Democrazia deliberativa e partecipativa (pubblicazioni in altre lingue)

- Oskar Januschke (2007), *Umfassende Bürgerbeteiligung*, PuMa-Schriftenreihe, Villach
- Ley Astrid/Weitz Ludwig (Stiftung Mitarbeit, Hg.) (2012): *Praxis Bürgerbeteiligung -*

Ein Methodenhandbuch, Bonn,
 Patrizia Nanz, Mirjam Fritsche (2012), *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1200, Bonn
 Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements (2002), *Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*
 Arbter/Handler/Parker/Tappeiner/Trattnig, *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten*. Wien 2005, auf: www.partizipation.at/handbuch-oeff.thml
 Peter Feindt/Jens Newig (Hg.) (2005), *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit – Perspektiven der politischen Ökonomie*, Marburg: METROPOLIS
 Astrid Ley/Ludwig Weitz (Hg.) (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn
 Thomas Wagner (2014), *Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument*, PapyRossa, Berlin
 Kurt Beck (Hg.) (2011), *Mehr Bürgerbeteiligung wagen: Wege zur Vitalisierung der Demokratie*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
 Bitburger Gespräche (2012), *Planen, erklären, zuhören – Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden*, Tübingen Mohr-Siebeck
 Karl Gudauner/Sabina Frei/Bernd Karner/Armin Bernhard/Klaus Tümler (2014), *Partizipation in ländlichen Gemeinden*. Abschließender Bericht, SBZ-Chiron, Bozen
 Kubicek Herbert/Lippa Barbara/Kopp Alexander (200), *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
 Stiftung VITAL/Gesundheitsamt Graubünden (2013), *Und so geht's! Die Toolbox zur Umsetzung von Bürgerbeteiligung in der Gemeinde*, Bozen/Chur.
 Stiftung VITAL/Gesundheitsamt Graubünden (2013), *Mitmischen, bitte! Ein Leitfaden zur Gestaltung von Bürgerbeteiligung in Gemeinden*, Bozen/Chur
 Stiftung Mitarbeit (2011), *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung – Herausforderungen, Trends, Projekte*, Bonn
 Lebensministerium/Büro für Zukunftsfragen (aprile 2012), *BürgerInnen-Räte in Österreich*, Ergebnisbericht zur begleitenden Evaluation
 Zukunftsbüro Vorarlberg, *Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden*, auf: <http://vorarlberg.at/pdf/handbuchbuergerbeteiligung.pdf>

Siti Internet importanti per la Democrazia diretta

Siti italiani

Movimento per referendum deliberativi senza quorum: www.refdeliberativi.net
 Movimento popolare mondiale:
www.movimentopopolaremondiale.org/primo.html
 Cittadini Rovereto (partecipazione): www.cittadinirovereto.it
 Iniziativa per più democrazia, Bolzano: www.dirdemdi.org
 Più democrazia per il Trentino: www.piudemocraziaintrentino.org
 Iniziativa popolare “Quorum zero”: www.quorumzeropiudemocrazia.it
 Cittadinanzattiva: www.cittadinanzattiva.org
 Elenco di tutti i referendum in Italia: <http://www.wikipedia.it/referendum>
 Coop. Sociale POLITIS, Bolzano: www.politis.it
 I Movimenti Civici Sicilia: www.movimenticivici.org
 Comitato Più Democrazia e Partecipazione, Vicenza: www.piudemocrazia.it/
 La Rete dei cittadini <http://retedeicittadini.it>
 Coordinamento italiano delle liste civiche che promuove la democrazia diretta:
<http://retecivicaitaliana.it>

Informazioni sulla democrazia diretta in Svizzera e in generale

Cancelleria della Federazione svizzera: www.admin.ch/ch/it/pore/index.html
 Informazioni generali sulla Democrazia diretta in Svizzera:
www.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia_diretta_in_svizzera
 Andi Gross, politico e esponente di Democrazia diretta: www.andigross.ch
 Centro per la Democrazia diretta, Svizzera: www.zdaarau.ch
 Sito ufficiale del Governo svizzero: <http://www.admin.ch>
 Le votazioni referendarie correnti in Svizzera:
<http://www.admin.ch/aktuell/abstimmung/index.html?lang=it>:
 Istruzioni per processi di partecipazione a livello comunale:
http://www.wsl.ch/land/products/lebendiges_dorf/inhalt/welcome.html

Altri siti Internet

Initiative and Referendum Institute Europe: www.iri-europe.org
 Democracy International: www.democracy-international.org
 International Institute for Democracy and Electoral Assistance: www.idea.int
 Initiative & Referendum Institute der Univ. Southern California
<http://www.iandrinstute.org>
 Osservatorio sulla Democrazia a livello internazionale:
<http://www.freedomhouse.org>

Carta europea sulla cittadinanza attiva: www.activecitizenship.net
Mehr Demokratie Germania: www.mehr-demokratie.de
Mehr Demokratie Austria: www.mehr-demokratie.at
Tutte le votazioni popolari in tutti i paesi del mondo: <http://www.sudd.ch>
Portale tedesco sui bilanci partecipativi: www.buergerhaushalt.de
Metodi e modelli di democrazia deliberativa (Stiftung Mitarbeit): www.buergergesellschaft.de
www.buergerhaushalt-europa.de
Büro für Zukunftsfragen del Governo del Vorarlberg: www.vorarlberg.at/zukunft
Wegweiser Bürgergesellschaft (Stiftung Mitarbeit):
<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/beteiligung-in-der-kommune/103506>

Pubblicazioni liberamente scaricabili

da: <http://www.paolomichelotto.it>:

- Verhulst/Nijeboer, *Democrazia diretta*, 2011
- Kaufmann, Buechi, Braun, *Guida alla Democrazia Diretta 2010*, Istituto europeo per l'iniziativa e il referendum
- Paolo Michelotto, *Democrazia dei Cittadini*, Troll Libri 2009
- Thomas Benedikter, *Più democrazia per l'Europa*, ARCA edizioni 2010
- Thomas Benedikter, *Il bilancio partecipativo*, ARCA edizioni 2013
- A.A.V.V. - *Vivere meglio con più democrazia* – 2011
- Thomas Benedikter, *Più potere ai cittadini - Introduzione alla Democrazia diretta e ai diritti referendari*, POLITiS, 2014
- Paolo Ronchi, *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America*, 2009
- Paolo Michelotto/Thomas Benedikter, *Più democrazia nella politica comunale*, POLITiS 2014
- International Idea, *Handbook Direct Democracy*, 2008.

Paolo Michelotto proviene da Vicenza, vive a Rovereto. Co-fondatore dell'iniziativa civica per il bilancio partecipativo a Vicenza e uno dei promotori del referendum per più democrazia a Vicenza (2006). Fra i fondatori dell'associazione „Più Democrazia a Rovereto“, che al 2009 ha promosso quattro referendum a Rovereto. Autore del libro „Democrazia dei cittadini“ (TROLL libri 2008), scaricabile dal suo sito internet, un blog dedicato ai temi relativi alla democrazia diretta e la partecipazione dei cittadini alla politica. Spesso è invitato in qualità di relatore sulla democrazia diretta in tutta Italia e figura anche fra i promotori della proposta di legge di iniziativa popolare “Quorumzero e più democrazia”. (www.paolomichelotto.it)



Thomas Benedikter (Bolzano, 1957), economista e ricercatore sociale, pubblicista, collabora con istituti di ricerca sociale e politica a Bolzano, responsabile della coop. sociale POLITiS. Dal 1983 è attivo in organizzazioni di cooperazione internazionale e per i diritti umani. Ha svolto missioni in America Latina, nei Balcani, nel Medio Oriente ed in Sudafrica per vari progetti di cooperazione e di ricerca. Per anni direttore dell'Associazione per i popoli minacciati e della Biblioteca Culture del Mondo a Bolzano ha curato varie pubblicazioni su conflitti nazionali, popoli indigeni e minoranze etniche. Collabora con riviste tedesche ed italiane ed ha pubblicato una serie di monografie su conflitti etnici e autonomie. Dal 2000 Thomas Benedikter si impegna nell'Iniziativa per più democrazia di Bolzano, per una «democrazia diretta compiuta» in Provincia di Bolzano e pubblica tutta una serie di volumi su vari aspetti della partecipazione diretta dei cittadini alla politica. Nel 2013 assieme a 9 co-fondatori ha fondato il centro sudtirolese di ricerca e formazione politica POLITiS.



POLITIS - Centro sudtirolese di formazione e studi politici

Una democrazia moderna e viva ha bisogno di cittadini ben informati e impegnati per il bene comune, dotati di mente critica, tesi alla partecipazione attiva nella res publica. Da qui il nome di questa nuova cooperativa di formazione e ricerca, perché „politīs“ in greco significa „cittadino“. Riesce meglio la partecipazione se sostenuta da un'elaborazione e riflessione comune di conoscenze sui fenomeni politici e sociali, basati su analisi e studi scientifici. L'impegno politico qualificato deriva anche da questa competenza autonoma dei cittadini, a cui POLITIS cerca di offrire uno strumento indipendente di ricerca e formazione. POLITIS quindi è un'organizzazione tesa ad offrire un sostegno qualificato, basato sulla collaborazione interdisciplinare di persone con esperienze e competenze professionali complementari, ai cittadini nel loro impegno per il bene comune. Questa attività si articola in vari tipi di servizi:

- ricerche su argomenti e problemi attuali della società locale sul campo politico, sociale ed economico
- pubblicazione e diffusione periodica dei risultati delle ricerche e degli strumenti didattici e formativi
- un'ampia gamma di attività di formazione civica per vari gruppi target
- consulenza politica alle iniziative libere di cittadini per l'utilizzo di strumenti di partecipazione democratica
- consulenza e sostegno per i docenti delle scuole tesi a promuovere argomenti e progetti di formazione politica
- tutte le attività concernenti lo sviluppo e la promozione della democrazia e dell'integrazione sociale

La forma cooperativa sociale risponde perfettamente agli intenti di fondo di POLITIS: la promozione della partecipazione di tutti ai processi decisionali politici, la trasparenza, la parità e equità sociale, la democrazia anche nel mondo economico. www.politis.it

Partecipare alla politica comunale – Una guida

Sempre più cittadini chiedono di essere ascoltati, di poter partecipare e decidere insieme. Nuovi metodi di democrazia partecipativa si trovano all'ordine del giorno: coinvolgere i cittadini nei processi decisionali a livello locale, cioè nel proprio comune, torna più facile. Il sistema rappresentativo in questo approccio non viene intaccato, anzi viene integrato. Come possono confluire nella politica comunale i bisogni, le preferenze, le proposte dei cittadini? A questo scopo sono stati sviluppati una gamma di metodi applicabili secondo i problemi posti, il contesto sociale e lo spazio giuridico disponibile. Questa guida presenta una selezione di tali metodi che si prestano bene per l'applicazione a livello comunale in Italia.

Non solo si presentano metodi di democrazia deliberativi, cioè diritti dei cittadini a ragionare insieme su questioni di interesse pubblico, ma anche i diritti referendari, cioè i diritti dei cittadini a prendere collettivamente una decisione su argomenti specifici. Queste due forme di diritti vanno abbinate, se si vuole rendere efficace e interessante la partecipazione diretta.

Questa pubblicazione offre un prospetto su vari metodi di partecipazione, in parte già applicate in vari comuni del Trentino-Alto Adige, nel resto d'Italia e nell'area germanofona. L'illustrazione è completata con interviste con esperti e sindaci, nonché con esempi di regolamentazione giuridica. Questa guida si rivolge a tutti coloro che desiderano una più forte partecipazione dei cittadini alla politica comunale, non importa che siano rappresentanti eletti, attivisti di partiti o iniziative civiche o di cittadini e cittadine semplici.