

Piccolo «vademecum» per una legge regionale toscana sulla partecipazione

Fabio Sciola *

SOMMARIO Premessa 1. Alcune opzioni «pregiudiziali» a) Le esperienze già in atto. Pluralità o uniformità? b) Gli ambiti partecipativi e.... c)..... i (criteri per individuare i) soggetti da coinvolgere; d) Consultare soltanto o dare vincolatività a ciò che emerge? 2. Alcuni elementi per la genuinità dei processi partecipativi e per l'efficacia di un intervento regolativo: informazione dei partecipanti e (necessaria) flessibilità delle procedure 3. Un dibattito internazionale molto intenso 4. Esperienze partecipative nei comuni a) Petizioni; b) Consulte, consultazioni, audizioni ecc.; c) Un'esperienza di bilancio partecipativo: il Municipio XI del Comune di Roma; d) Internet 5. Tre progetti di legge parlamentari (e una legge regionale)

Premessa

Il taglio di questa nota vuole essere di carattere operativo, scevro, quindi, da analisi teoretiche; l'impostazione è volta spesso ad indicare più che argomentare e approfondire, a suggerire più che affermare, senza dare indicazioni vincolanti.

In una prima parte vengono focalizzate quelle che appaiono le opzioni più rilevanti da compiere in vista di una prossima legge sulla partecipazione: da queste, a cascata, discendono i modelli partecipativi cui la legge regionale si può ispirare. Trattando delle scelte che abbiamo definito pregiudiziali e in genere in tutto questo scritto, diamo anche alcune indicazioni su esempi notevoli di partecipazione come concretamente sviluppatasi. La letteratura in materia è immensa; queste pagine sono giocoforza una sintetica esposizione per solo iniziare a circoscrivere il tema in esame, limitandolo, per ovvii motivi, a ciò che rientra negli ambiti di competenza della legge regionale: tanto per fare subito un esempio concreto, le azioni popolari giurisdizionali suppletive degli organi elettivi possono essere veicolo notevole di partecipazione, ma la legge regionale non può regolarle; uno spazio potrebbe esserci invece nel campo di eventuali rimedi suppletivi di natura amministrativa in caso di inerzia degli organi competenti, ma solo nei procedimenti (per intero) regolamentati dalla legge regionale.

La legge sulla partecipazione si presenta come adempimento non meno importante della istituzione dei nuovi organi previsti dal nuovo Statuto atteso che l'art. 3 afferma che “la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali”¹.

(*) Settore Attività legislative - Direzione Generale Presidenza- email: fabio.sciola@regione.toscana.it

¹ Si ricordino anche: a) l'art. 11, comma 6: il Consiglio “favorisce la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana alle proprie attività” (analogamente le commissioni ex art. 19, comma 3); b) art. 72: “La legge promuove, secondo i principi dell'articolo 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative

1. Alcune opzioni «pregiudiziali»

a) Le esperienze già in atto. Pluralità o uniformità?

L'elaborazione di una legge regionale sulla partecipazione che possa divenire veicolo efficace di (promozione del) coinvolgimento di soggetti al di là della “cerchia dei soggetti sociali organizzati”², deve essere preceduta da alcune scelte sia di principio che di merito che per la loro interdipendenza sono enucleabili in modo distinto solo operando qualche forzatura.

Deve innanzitutto ricordarsi che la Toscana non è affatto digiuna da esperienze che si riconducono al concetto di partecipazione; a parte lo Statuto (vedi nota 1), su cui torneremo tra poco, in appendice abbiamo riportato una serie di esempi di leggi (e regolamenti regionali) dal 2000 al 2005 da cui si ricava che non esiste settore di intervento delle politiche regionali in cui non siano previsti momenti di partecipazione di associazioni (anche sindacali) e di carattere -per così dire- istituzionale che coinvolgono gli enti territoriali toscani: sussidiarietà, quindi, verticale e sociale come collaudata prassi di governo che ha anticipato il nuovo articolo 48 dello Statuto secondo cui “Il presidente della giunta può promuovere, su atti di iniziativa degli organi di governo, fasi formali di concertazione o confronto con rappresentanze istituzionali e sociali, per ricercare preventive linee di intesa....”.

Non solo «intese» in fase di elaborazione delle politiche e quindi a carattere preventivo, ma anche nelle fasi attuative delle scelte «concertate»: infatti la Toscana è ricca di «organi» chiamati a dare pareri, a far partecipare tutti i soggetti oltreché alla programmazione, anche alla attuazione e gestione delle politiche regionali. Rimandando alla citata appendice per una rassegna più ampia, seppur anch'essa parziale, a titolo di esempio si possono qui ricordare, prima di tutto, la recente legge sul governo del territorio (l.r. 1/2005) con l'istituto del garante della comunicazione, incaricato di informare per promuovere la partecipazione attiva dei cittadini all'elaborazione degli strumenti urbanistici³, le norme sulla valutazione di impatto ambientale (l.r.n. 79/1998⁴), il testo

regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali”.

² Questa l'espressione del Presidente Martini, in «TOSCANA 2010 - programma di governo della VII legislatura», Firenze, 2005, p. 66.

³ Più precisamente esso “assicura la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio e promuove, nelle forme e con le modalità più idonee, l'informazione ai cittadini stessi, singoli o associati, del procedimento medesimo” (art. 20).

⁴ Il cui art. 4 recita: “1. In base alle norme della presente legge, in tutte le fasi del procedimento per la valutazione di impatto ambientale, sono garantiti: a) lo scambio di informazioni e la consultazione tra il soggetto proponente e l'autorità competente; b) l'informazione e la partecipazione dei cittadini al procedimento; c) la semplificazione, la razionalizzazione ed il coordinamento delle valutazioni e degli atti autorizzativi in materia ambientale, da perseguirsi attraverso gli strumenti e le modalità disciplinate dagli articoli seguenti.

2. L'autorità competente, in attuazione del disposto di cui al comma 1, garantisce la partecipazione dei cittadini interessati alle procedure di V.I.A., nelle forme e con le modalità previste dalla presente legge, assicurando in particolare l'intervento di chiunque intenda fornire utili elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti dell'intervento progettato, tenuto conto delle caratteristiche del progetto e della sua localizzazione”.

unico sul commercio (l.r. 28/2005⁵) e quello sul turismo (l.r. 42/2000)⁶, la disciplina del servizio sanitario regionale (l.r. 40/2005⁷); inoltre si richiamano le procedure della programmazione (l.r. 49/1999) che oltre a coinvolgere gli enti locali in attuazione del TU sugli enti locali (art. 5 dlgs 267/2000), annovera tra gli atti rilevanti per la programmazione regionale “gli atti di programmazione negoziata con operatori pubblici e privati” (art. 14) e che nel 2004 sono state modificate per introdurre il Patto per lo sviluppo locale (PASL, “strumento ad adesione volontaria, di natura negoziale tra la Regione, gli enti locali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste e altri soggetti pubblici e privati, per il coordinamento e l'integrazione delle rispettive determinazioni programatorie e progettuali”: art. 12bis, comma 1); per non parlare della democraticità dell'associazione di volontariato⁸ quale criterio di iscrizione all'albo regionale, che rappresentano sotto altra specie uno dei modi di partecipazione popolare all'esercizio di funzioni essenziali per la collettività regionale. Al limite può essere considerato (e quindi utilizzato e riformato come) strumento di partecipazione anche il difensore civico⁹ regionale che provvede “alla tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi e degli interessi collettivi o diffusi dei cittadini e degli enti, dei residenti e degli utenti dei servizi”, intervenendo “in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa” (art. 2 l.r. 47/1994)¹⁰.

Il nuovo Statuto, per parte sua, riconosce la sussidiarietà sociale quando parla di “diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale” per “favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità” (art. 59); istituisce la Conferenza permanente delle autonomie sociali per “per esprimere proposte e pareri al consiglio ai fini della formazione

⁵ Il cui art. 18 sul commercio al dettaglio nelle grandi strutture di vendita prevede che alle conferenze di servizi “svolte in seduta pubblica, partecipano a titolo consultivo rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni imprenditoriali del commercio, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle associazioni dei consumatori e delle altre parti sociali interessate individuate dal comune, maggiormente rappresentative in relazione al bacino d'utenza interessato dall'insediamento” (comma 4).

⁶ All'osservatorio regionale del turismo (art. 81) “partecipano rappresentanti delle province, dei comuni, delle comunità montane, delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni per la tutela dei consumatori, delle camere di commercio e delle pro-loco”.

⁷ Art. 15 comma 1: “La Regione promuove la partecipazione degli assistiti, delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di tutela e di promozione sociale, della cooperazione sociale e degli altri soggetti del terzo settore al processo di programmazione socio-sanitaria in ambito regionale e locale e valorizza il contributo degli operatori, delle associazioni professionali e delle società scientifiche accreditate attraverso adeguate modalità di consultazione”.

⁸ Di cui all'art. 3 della legge statale 266 del 1991, richiamata dalla l.r. Toscana n. 28/1993.

⁹ Che infatti il regolamento sulla partecipazione del comune di Perugia, tra gli altri, disciplina tra gli istituti partecipativi.

¹⁰ Si tralascia l'ampia materia della partecipazione al procedimento amministrativo; a seguito della legge n. 15/2005 di riforma della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo è infatti prevista una legge regionale apposita di riforma dell'attualmente vigente l.r. 9/1995.

degli atti della programmazione economica, sociale e territoriale” e “verificare gli esiti delle politiche regionali” (art. 61). Il già citato art. 48 può dirsi «consacrare» la concertazione con le parti sociali e istituzionali come fase ordinaria nella definizione e attuazione delle politiche regionali; e gli enti locali, in attuazione dell’art. 118 Cost., costituiscono parte integrante del sistema di *governance* regionale con la presenza rilevante del sistema delle autonomie in tutti i processi decisionali (art. 62) anche attraverso il Consiglio delle Autonomie locali (art. 66): quest’ultimo, regolato dalla legge regionale 21 marzo 2000 n. 36, in Toscana esiste da prima della legge costituzionale n. 1 del 1999 (cfr. l.r. n. 22 del 1998).

Alla luce di quanto appena detto, deve quindi preliminarmente essere chiarito con quali strumenti la nuova legge sulla partecipazione deve valorizzare l’apporto delle formazioni sociali regionali: ossia se si deve procedere ad una revisione delle forme di partecipazione sociale attualmente esistenti in vista della predisposizione di un unico modello partecipativo ovvero individuare ambiti materiali ulteriori rispetto a quelli già operativi in cui sperimentare nuove forme di partecipazione: esempi in quest’ultimo senso ci sono sia in Italia che in prospettiva comparata, ma la loro presa in considerazione sembra debba avvenire solo dopo l’aver sciolto questo nodo «pregiudiziale».

b) Gli ambiti partecipativi e.....

Ove si scegliesse di sperimentare ambiti materiali inediti in cui attuare nuovi istituti partecipativi, sembra doveroso ricordare che la partecipazione per essere efficace deve essere spontanea; e per essere il più possibile spontanea va utilizzata (o al limite «indirizzata») su temi specifici che interessino in modo diffuso le comunità: deve, insomma, essere in qualche modo «regolamentata», come abbiamo appena visto per le forme già in atto.

Le nuove procedure devono, inoltre, anche evitare di (accontentarsi di) essere a partecipazione ridotta, oltretutto per ovvii motivi legati alla loro efficacia, anche per evitare una partecipazione interessata e/o emotivamente dirompente di piccoli gruppi su questioni di rilievo che possono compromettere la genuinità del processo partecipativo: infatti la c.d. intensità dell’interesse di pochi può prevalere sui molti, partecipanti ma magari non particolarmente attivi perché con scarso interesse diretto, e può distorcere il meccanismo partecipativo a danno dei più. Chi scrive è stato presente, come relatore sulla disciplina statale e regionale in tema di installazione di impianti per radiocomunicazioni, ad un’assemblea di quartiere per la collocazione di un’antenna: ciò che si notava era soprattutto la monopolizzazione della discussione – pur in modo legittimo¹¹ e con buoni argomenti – da parte di coloro che avevano fabbricati nelle immediate vicinanze dell’impianto; ed il

processo partecipativo lasciava troppo in ombra posizioni, poi soccombenti, più possibiliste e anche meglio fondate sia perché i danni alla salute non sembrano in questo caso scientificamente certi sia soprattutto perché la maggiore disponibilità di risorse date al comune dal gestore dell'antenna per l'affitto del terreno avrebbe aumentato i servizi pubblici per tutti i residenti.

Spontaneità, quindi, e, possibilmente, ampiezza della partecipazione incentivata tramite la scelta oculata dei temi da dibattere; sui requisiti di genuinità ritorneremo più avanti quando avizzeremo l'ipotesi di vincolatività dei risultati dei processi deliberativi: ne abbiamo accennato subito perché questi due presupposti devono essere considerati per la scelta degli ambiti partecipativi e perché sembrano dover essere garantiti in ogni caso per assicurare la bontà del processo partecipativo.

Circa gli ambiti materiali in cui utilizzare procedure partecipative esistono esperienze concrete e ricorrenti su temi specifici; ne cito alcune che mi sembrano significative: a) nei paesi in via di sviluppo si tratta soprattutto delle risorse naturali (acqua in particolar modo)¹²; b) in America Latina interessante è l'analisi del bilancio partecipativo di Porto Alegre (Brasile) in cui la popolazione decide direttamente l'allocazione (di parte) degli investimenti comunali¹³; l'interessamento partecipativo potrebbe avvenire, dunque, per alcune poste del bilancio regionale¹⁴; c) in Italia procedure efficaci sono state adottate per l'individuazione dei siti di smaltimento dei rifiuti¹⁵; d) in Francia il titolo I della legge n. 101 del 2 febbraio 1995 (c.d. Barnier) relativa al "rafforzamento della protezione dell'ambiente" concerne la partecipazione del pubblico e delle associazioni ambientali ed istituisce una "commissione nazionale di dibattito pubblico" di cui fanno parte non solo le associazioni ambientaliste, ma anche singole persone qualificate e rappresentanti degli utenti; per ciascuno dei progetti la commissione costituisce una commissione speciale presieduta da uno dei suoi membri che organizza il dibattito pubblico e redige un rendiconto dei lavori; e) sempre in Francia la legge 2002-276 del 27 febbraio 2002 relativa alla "democrazia di prossimità" detta criteri per ridefinire i confini dei quartieri in vista di permettere la partecipazione alla creazione di commissioni consultive in materia di servizi pubblici (titolo I) nonché una disciplina della partecipazione del pubblico all'elaborazione dei grandi progetti: l'art. 132 definisce «grandi» quei progetti che hanno "*une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire*".

¹¹ Perché non preventivamente regolamentato; l'assemblea avrebbe per lo meno avuto bisogno di un moderatore efficace o di un «facilitatore» come si dice meglio *infra*, sub d) e nella nota 25.

¹² Cfr. JESSE C RIBOT, *Décentralisation démocratique des ressources naturelles: institutionnalisation de la participation populaire*, ed. World Resources Institute: http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf

¹³ Cfr. G. ALLEGRETTI, *Bilanci partecipativi*, www.nuovomunicipio.org.

¹⁴ "Costruire insieme un modello innovativo di economia e bilancio partecipato" è l'obiettivo, ad esempio, che si è data la Regione Lazio che ha avviato un processo in tal senso: cfr. www.regione.lazio.it/web/bilancio/economia/home.php

c)..... i (criteri per individuare i) soggetti da coinvolgere

L'altra opzione che sembra da prendere in considerazione riguarda i livelli a cui procedere non solo nel senso di ambito territoriale, ma anche in quello dei soggetti partecipanti.

Circa il primo aspetto la cosa che più sembra emergere dall'esame di esperienze concrete è il loro collocarsi su livelli -per così dire- di base ossia infracomunale, di quartiere, vicinato ovvero di zona interessata ad interventi di trasformazione urbana ecc.; in ogni caso i moduli operativi sono quelli c.d. di prossimità che tendono a coinvolgere le persone nei luoghi dove trascorrono parte importante del loro tempo.

A proposito dei soggetti partecipanti, ciò che viene in evidenza è che chi partecipa lo fa spesso a titolo personale e non come portatore di interessi collettivi istituzionalizzati nel senso di individualizzati in formazioni sociali esponenziali di una data comunità: il singolo, cioè, è portatore di interessi diffusi identificati semplicemente in base alla residenza e/o, ad esempio, al fatto di prestare il proprio lavoro nell'area oggetto di attenzione per una decisione, se non (addirittura) di persona che genericamente vuole interagire con la comunità interessata; quindi un legame molto a prima vista labile, per lo meno se confrontato ai criteri giurisprudenziali di individualizzazione dell'interesse amministrativamente inteso che legittimano ad un'azione giurisdizionale o alla partecipazione ad un procedimento amministrativo.

Il tema investe i rapporti con la sussidiarietà verticale e quindi le procedure autonomamente stabilite dai comuni e dalle provincie: sebbene in astratto legittima, sembra doverosa una buona dose di prudenza nell'organizzazione da parte regionale delle funzioni di questi Enti, pur con legge (regionale) volta ad assicurare "requisiti essenziali di uniformità" (in questo caso) partecipativa (art. 63, comma 2 Statuto) ¹⁶.

Costituisce, quindi, opzione politicamente rilevante e pregiudiziale la scelta del livello individuale o collettivo della partecipazione: e nel caso della scelta di privilegiare una partecipazione individualmente intesa, il requisito della cittadinanza sembra, tra l'altro, apparire assolutamente recessivo di fronte al concetto comunemente denominato di *stakeholder* (portatore di interessi), in concreto implementato in modo il più possibile inclusivo; concetto inclusivo perché variegato e perché si avvale di criteri fungibili, come abbiamo appena visto (residenza, domicilio, luogo di lavoro o studio, soggiorno ecc.). Ed è proprio sui «diritti» di presenza alle arene che si

¹⁵ Cfr. L. BOBBIO, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia partecipativa*, Università degli studi di Torino, Dipartimento di studi politici, Working papers, 2002, n. 1.

¹⁶ La formula statutaria evidentemente richiama "i requisiti minimi di uniformità" dell'art. 4, comma 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia) di competenza della legge (statale e in questo caso) regionale per la disciplina dell'organizzazione delle funzioni di comuni e provincie.

gioca il carattere più o meno inclusivo della procedura e che infatti rappresenta uno dei temi ricorrenti del dibattito ¹⁷.

Ed in questa ottica -per così dire- di *target* nell'individuazione delle categorie interessate, un'apertura agli stranieri residenti è legittimamente praticabile e sperimentata anche a livello locale in virtù dell'art. 8 del testo unico sugli enti locali (cfr. nota 39); e sempre nell'ottica dell'inclusività dei processi partecipativi sono coinvolti anche i non cittadini: l'Agenda 21 delle Nazioni Unite auspica, ad esempio, i giovani quali protagonisti nelle questioni ambientali non escludendo nemmeno i minorenni addirittura bambini dalla partecipazione ai processi decisionali che hanno un impatto sui loro ambienti di vita ¹⁸.

Procedure di partecipazione di minorenni residenti che abbiano sedici anni sono previste, ad esempio, dallo Statuto del Comune de L'Aquila (Titolo II, capo I, art. 6); a Perugia partecipano ai referendum comunali i sedicenni residenti (art. 36 comma 1 regolamento partecipazione) mentre il regolamento sulla partecipazione del comune di Milano consente anche ai sedicenni non residenti, ma che abbiano col territorio comunale rapporti continuativi per ragioni di studio, lavoro o domicilio, di promuovere e partecipare ad iniziative popolari (compresi i referendum) riguardanti i servizi pubblici (art. 3, comma 5, attuativo dell'art. 6, comma 3 Statuto). Di partecipazione giovanile si occupa anche una raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ¹⁹ proprio in relazione alla vita locale e regionale; spunti interessanti vengono pure dal forum europeo della gioventù, organo consultivo dell'Unione europea ²⁰.

A proposito dei bambini si ricorda, tra l'altro, che la legge statale n. 285 del 1997 stabilisce che le finalità dei progetti per l'infanzia “possono essere perseguite, in particolare, attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare” (art. 6, comma 1).

Se la partecipazione è di per sé di carattere inclusivo, sembra tuttavia anche che tali, nuove, forme di partecipazione in molti casi volutamente escludano associazioni politicamente organizzate (soprattutto partiti) nonché rappresentanti istituzionali che si pongono come semplici spettatori e/o come facilitatori dei processi partecipativi; processi partecipativi espressione, quindi, esclusiva di

¹⁷ E che costituisce anche una delle cose che accomuna le varie esperienze di partecipazione: REGONINI, op. cit., p. 5.

¹⁸ Si veda l'Agenda 21 dell'ONU ove si legge che “è imperativo che i giovani di tutte le parti del mondo partecipino attivamente in tutti i rilevanti processi decisionali che interessano oggi le loro vite e abbiano implicazioni per il futuro” (punto 25.2).

¹⁹ Rec(2004)13F adottata il 17 novembre 2004.

²⁰ www.youthforum.org; il portale UE per i giovani: http://europa.eu.int/youth/index_it.html

sussidiarietà sociale. I partiti e i rappresentanti istituzionali possono essere ricettori per l’attuazione dei risultati raggiunti in sede partecipativa come comunque in molti casi è inevitabile che avvenga.

d) Consultare soltanto o dare vincolatività a ciò che emerge?

Con le opzioni di cui abbiamo sinora parlato ²¹ si intreccia l’altra grande scelta da fare: il modello partecipativo deve essere di tipo consultivo ovvero propriamente deliberativo? Detto in altri termini: chi partecipa discute soltanto o anche decide? La democrazia come dialogo su questioni di interesse comune o come influenza più o meno vincolante verso i livelli decisionali classici e cioè governi e assemblee legislative?

È quindi una scelta, non una necessità che la democrazia partecipativa possa limitarsi ad identificare nuovi problemi la cui soluzione è trasferita agli attori della politica istituzionale perché siano trasformati in decisioni collettive ²². E la scelta del livello consultivo ha come retroterra una maggiore fiducia nell’atto del comunicare, nella riflessività ²³ perché la procedura tende a convincere più che a vincere, nel senso di prevalenza di una soluzione a (eccessivo) danno di un’altra; il contrario invece avviene normalmente nelle assemblee legislative dove alla fine, pur dopo ampi dibattiti, i più scelgono votando, e così scartando l’opzione (che rimane) soccombente.

Nel caso in cui ci si «limiti» al «dialogo», della partecipazione risalta il carattere di strumento di consenso, informazione ecc; nell’ipotesi di deliberazione sono invece interessati più da vicino i livelli istituzionali che si vedono, per loro scelta, “espropriati” poteri, diritti, facoltà ecc.

Alla scelta del carattere consultivo o vincolante delle procedure partecipative sono collegate opzioni in ordine alle procedure destinate a regolarli, compresi gli strumenti di rilevazione del consenso: nell’ipotesi di salvaguardia del livello istituzionale da influenze vincolanti, le procedure potranno essere più semplici; se invece il «dialogo» è destinato a produrre decisioni con effetti concreti, ragioni di garanzia della rappresentatività e genuinità della decisione sembrano imporre una formalizzazione più o meno accentuata dei procedimenti e delle sedi di decisione ²⁴.

²¹ Ossia, ricapitolando: a) procedere ad una rivisitazione dei sistemi partecipativi già operativi procedendo con estese modifiche di norme in vigore in vista della predisposizione di un modello unico, ovvero l’individuazione di un modello nuovo per un nuovo ambito per ora sottratto alla partecipazione; b) opzione per una partecipazione che favorisca interessi collettivi e quindi formazioni sociali esponenziali di una comunità ovvero considerare l’individuo nella sua qualità di portatore di interessi diffusi.

²² La visione della partecipazione come ambito che agisce nella sfera della politica non istituzionale è quella di Habermas secondo la ricostruzione di L. BACCARO, *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, Stato e Mercato, 72/2004, pp. 391-392.

²³ G. REGONINI, *Paradossi della democrazia partecipativa*, Stato e Mercato, n. 73/2005, pp.4-5.

²⁴ Due esempi agli estremi opposti: a) la legge sulla partecipazione popolare in Bolivia (legge 1551) esordisce identificando le istanze partecipative nelle comunità indigene, nelle comunità contadine, consigli popolari ecc. (art. 1), conferendo ad essi la personalità giuridica (art. 2) e definendone i poteri decisionali (art. 7); b) all’altro lato le c.d. «camminate di quartiere» utilizzate nell’ambito di progetti di riqualificazione urbana descritti in www.avventuraurbana.it, estremamente deformalizzate sia nelle procedure che negli stessi requisiti di partecipazione dei singoli.

In entrambi i casi è comunque importante per lo meno indagare i rapporti fra le nuove istanze deliberative e le formazioni sociali istituzionalmente destinate a decidere i temi (sia generali che particolari) della politica regionale, ossia i partiti politici ex art. 49 Cost. (e 72 comma 3 Statuto); non sembra inutile che essi siano consultati formalmente in occasione della stesura e del varo della nuova legge non solo nelle loro proiezioni istituzionali (rappresentanze consiliari), ma anche nelle espressioni più significative della loro organizzazione.

Nell'ipotesi in cui si opti per una forma di decisione (più o meno) vincolante, sembra importante prestare attenzione alle modalità di deliberazione ossia alla scelta se procedere con vere e proprie votazioni oppure mediante altri strumenti (ad es. sondaggi deliberativi); ma è necessario porre regole abbastanza efficaci anche sulla discussione e sui requisiti di presenza alle «arene deliberative», sulla presenza o meno di terzi imparziali come «custodi» della procedura e/o facilitatori della decisione ²⁵, frequenza delle riunioni, potere di convocazione ecc.; vedremo tra poco come è formalizzata l'esperienza del bilancio partecipato in un Municipio del Comune di Roma.

Sempre nel caso di «arene» con poteri non meramente consultivi, devono essere tenute presenti le interazioni con gli istituti di democrazia diretta sui quali lo Statuto è intervenuto non poco (cfr. titolo VIII); d'altronde la legittimazione degli esperimenti partecipativi ha una logica parallela alla democrazia diretta ²⁶. A tale proposito si segnala che prossimamente deve essere rivisitata, tra l'altro, la legge regionale n. 12/1976 sui referendum regionali che prevede referendum sia consultivi che abrogativi; il collegamento delle questioni lo si nota osservando, per esempio, che i c.d. sondaggi deliberativi, uno degli strumenti di cui si avvale la democrazia partecipativa nei comuni, non si discostano poi molto da alcune ipotesi della l.r. 12/1976 ²⁷ se non per la minore formalizzazione delle procedure.

Ma non solo: deve essere regolato -per così dire- dal nulla il nuovo istituto del referendum «consultivo» previsto dall'art. 76 del nuovo Statuto di cui l'art. 77 impone significativamente di disciplinare, tra l'altro, «gli effetti». Questo nuovo istituto sembra destinato -vedremo comunque la prassi- a trasformarsi in un vero e proprio referendum costitutivo nel senso di vincolatività dei suoi effetti perché appare realisticamente poco probabile che la Giunta e il Consiglio disattendano orientamenti votati a larga maggioranza dal corpo elettorale; ma la scelta può essere diversa e

²⁵ Da decidere anche come individuarli, soprattutto nel senso di nomina dall'esterno oppure come organi elettivi da parte della stessa comunità deliberante.

²⁶ D. DELLA PORTA, *Esperimenti di democrazia partecipativa, deliberativa e empowered* (Abstract), www.nuovomunicipio.org

²⁷ In tema, ad esempio, di consultazioni sulla istituzione di nuovi comuni o sulla modifica del territorio o della denominazione delle circoscrizioni comunali.

chiaramente deve almeno interagire con il dibattito su ciò che si vuole fare con la legge sulla partecipazione.

2. Alcuni elementi per la genuinità dei processi partecipativi e per l'efficacia di un intervento regolativi: informazione dei partecipanti e (necessaria) flessibilità delle procedure

La questione del livello partecipativo concerne anche le modalità di scelta del problema da dibattere, con ciò ritornando ad un tema già accennato; sembra di poter dire che l'«ordine del giorno» dei discorsi della gente²⁸ deve, almeno in parte, essere nella disponibilità di chi discute, pur nell'ambito di procedure preventivamente e democraticamente stabilite²⁹.

In ogni caso, se tra i presupposti della legge può individuarsi il rafforzamento dello spirito civico che discende dalla impostazione di soluzioni in modo più ampio possibile elaborate e quindi condivise dai cittadini, la partecipazione deve essere adeguatamente informata³⁰; e qui si inserisce utilmente un intervento legislativo che tenda a mettere a disposizione di tutti ed in modo adeguato i dati fondamentali e genuini per l'impostazione dei problemi, un linguaggio alla portata della più ampia sfera di partecipanti, ma non per questo meno rigoroso, la disponibilità di (tecnici) esperti selezionati in modo indipendente ecc.; e tutto questo richiede, ovviamente, investimento di risorse che possono essere fatte gravare in modo differenziato tra soggetti pubblici e soggetti privati a seconda dell'importanza del problema dibattuto, perché non tutto può evidentemente essere a carico dell'Ente pubblico.

Fa parte della individuazione di forme corrette di partecipazione anche l'ultima ultima solo in ordine di esposizione, opzione se puntare a strutture e metodi di carattere stabile ovvero creare strumenti “ad hoc per affrontare un compito limitato e sufficientemente definito”; in linea generale si nota che gli «istituti» partecipativi “non hanno mai una portata generale [...] Non pretendono di esprimere la volontà generale, ma si accontentano di arrivare alla definizione condivisa di uno specifico problema o di delineare un altrettanto specifica soluzione”³¹. Un'opzione regolativa mediante legge sembra che quindi debba limitarsi a porre poche regole solo procedurali ed in ogni caso flessibili per ogni necessità applicativa diversa, magari lasciando alla fonte regolamentare (e/o al limite provvedimentale) spazi non ristretti di intervento.

²⁸ Che Bagehot nel XIX secolo identificava come una delle principali funzioni delle cariche istituzionali (W. BAGEHOT *English Constitution*, trad. it. a cura di G. Rebuffa, Bologna).

²⁹ L. BOBBIO parla di “esperienze di tipo *deliberativo* nel senso che il percorso verso la decisione si svolge «per mezzo di argomenti offerti *dai e ai* partecipanti sulla base di valori di razionalità e imparzialità (Elster) piuttosto che attraverso la negoziazione o l'aggregazione delle preferenze”: *Le arene deliberative*, Rivista italiana di Politiche Pubbliche, n. 3/2002, p. 1.

³⁰ Del resto l'art. 72 dello Statuto afferma che “La Regione stabilisce le modalità per rendere effettivo il diritto dei cittadini singoli e associati alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale”.

³¹ Come risulta essere uno dei tratti comuni dell'esperienza delle arene deliberative: BOBBIO, op. ult. cit., 4-5.

Si nota che la letteratura in argomento rileva che l'eccessiva formalizzazione può essere dannosa perché i processi deliberativi devono molto della loro efficacia alla possibilità offerta a tutti di farsi sentire nel modo più libero e nelle forme più rispondenti alle proprie capacità espressive; nel libro bianco sulla governance europea si legge che «non è possibile creare una cultura della consultazione mediante norme di legge, che apporterebbero eccessiva rigidità e rischierebbero di rallentare l'adozione di determinate politiche. La cultura della consultazione va basata invece su un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard), incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione. Tali standard ridurrebbero il rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali oppure di determinati gruppi che si assicurino accesso privilegiato in base a interessi settoriali o alla cittadinanza, il che costituisce un punto debole del metodo attuale delle consultazioni ad hoc. Tali standard devono migliorare la rappresentatività delle organizzazioni della società civile e strutturarne i dibattiti con le istituzioni» (punto 3.1).

Gli standard corrispondono in pieno alla flessibilità perché modificabili e adattabili ad ogni evenienza; e le regole devono essere riesaminate con cadenza periodica perché le esigenze e la tipologia dei soggetti da coinvolgere possono cambiare con molta facilità.

3. Un dibattito internazionale molto intenso

L'aver parlato del libro bianco della Commissione UE induce a soffermarsi su un altro aspetto cui si accenna soltanto perché richiederebbe ben altro respiro; e cioè il fatto che molto di ciò che è nato e sviluppato in tale ambito è dovuto ad un forte impulso venuto da iniziative e documenti internazionali.

Con evidente incompletezza, ne cito solo cinque e che mi sono apparse significative perché, soprattutto, ricorrono nel dibattito e ad esse si richiamano molte esperienze concrete anche italiane.

A) Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile del 1994 (carta di Aalborg) il cui art. 1.5. stabilisce il “principio della risoluzione dei problemi attraverso soluzioni negoziate” e quindi che le città “fonderanno pertanto la loro azione sulla cooperazione fra tutti gli attori interessati e faranno sì che tutti i cittadini e i gruppi interessati abbiano accesso alle informazioni e siano messi in condizioni di partecipare al processo decisionale locale. Esse si preoccuperanno di predisporre opportunità di educazione e formazione alla sostenibilità non solo per i cittadini ma anche per i rappresentanti eletti e i funzionari degli enti locali” (art. 1.13); la definizione dei piani locali di azione comprende le fasi di “individuazione sistematica, da realizzarsi facendo ampio ricorso alla consultazione dei cittadini, dei problemi e delle rispettive cause” nonché la “formazione di un punto di vista comune per quanto riguarda un modello sostenibile di

collettività attraverso un processo di partecipazione che coinvolga tutti i settori interessati” (Parte III).

B) La carta di Aalborg si propone di attuare la c.d. Agenda 21 concordata all'Earth Summit tenuto a Rio de Janeiro nel giugno 1992 dalle Nazioni Unite; in essa si legge che “uno dei requisiti fondamentali per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile è un’ampia partecipazione pubblica al processo di decision-making.... Ciò comporta la necessità di partecipazione di individui, gruppi e organizzazioni alle valutazioni di impatto ambientale, in particolar modo a quelle che potenzialmente interessano gli ambienti in cui vivono e lavorano”, imponendo la messa a disposizione di tutte le informazione possedute dalle autorità (punto 23.2) ecc. A questo documento si richiama specificamente, ad esempio, l’esperienza partecipativa del comune di Napoli ³².

C) Libro bianco sulla governance europea della Commissione UE del 2001 ³³ varato con il fine di “di aprire il processo di elaborazione delle politiche ad una maggiore partecipazione e responsabilizzazione” e dove si legge che “la democrazia dipende dalla possibilità di tutti di partecipare al dibattito pubblico. A tale scopo, tutti devono avere accesso a una buona informazione sulle questioni europee e devono essere in grado di seguire il processo politico nelle sue varie fasi” e che «informare e comunicare di più e meglio è la condizione per sviluppare il sentimento di appartenenza all'Europa. Lo scopo deve essere la creazione di uno “spazio” transnazionale, nel quale i cittadini di paesi diversi possano discutere quelle che a loro parere sono le grandi sfide dell'Unione. In questo modo si aiuterebbero i politici a rimanere in contatto con la pubblica opinione in Europa ed a meglio individuare i progetti atti a suscitare l’adesione della popolazione» (punto 3.1.) ³⁴. Tra l’altro sembra utile ricordare come la dimensione regionale si sia consolidata negli ultimi anni in Europa come ottimale per l’attuazione delle politiche comunitarie ³⁵.

Segnalo, infine e solo in nota, un’iniziativa in tema di gemellaggi fra città che di nuovo è indice di come l’obiettivo della partecipazione sia da anni tra quelli perseguiti in modo costante dalla Commissione europea ³⁶.

³² Cfr. il sito <http://www.agenda21napoli.it>

³³ In questo documento così si definisce la governance: «Il concetto di “governance” designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*» [corsivi miei] (nota 1); tali principi sono poi definiti come principi della buona governance nel capitolo II del testo.

³⁴ Si prosegue dicendo che “Sempre più la società civile ritiene che l'Europa costituisca una piattaforma adeguata per cambiare gli orientamenti politici e la società. Si dispone così di un potenziale concreto per ampliare il dibattito sul ruolo dell'Europa: vi è la possibilità di far partecipare più attivamente i cittadini al conseguimento degli obiettivi dell'Unione e di offrire loro un canale strutturato per le loro reazioni, critiche e proteste”; “La partecipazione non consiste nell'istituzionalizzare le proteste, ma in una più efficace elaborazione della politica, basata su consultazioni tempestive e sull'esperienza del passato” (ivi).

³⁵ B. CARAVITA DI TORITTO-L.CASSETTI, *Il rafforzamento della democrazia regionale nell'Unione europea*, www.federalismi.it, n. 11/2004.

³⁶ Invito della Commissione a presentare proposte al fine di promuovere incontri di cittadini nell’ambito di gemellaggi tra città, allo scopo di favorire la sensibilizzazione della popolazione nei confronti dell’Unione europea e la sua partecipazione all’integrazione europea, la creazione e il potenziamento dei legami e delle reti, esistenti o future, tra i

D) La dichiarazione universale sulla democrazia del 1997 adottata al Cairo dall'Unione interparlamentare in cui è scritto che “la partecipazione individuale ai processi democratici e alla vita pubblica a tutti i livelli deve essere regolamentata in modo equo e imparziale”(art. 16) e che “l'esistenza di una società civile attiva è elemento essenziale della democrazia [...]ed è dunque] necessario creare le condizioni propizie all'esercizio effettivo dei diritti partecipativi” (art. 18).

E) Raccomandazione del comitato dei ministri Consiglio d'Europa del 2001 ³⁷ che parla in via generale di decentramento funzionale, delegando responsabilità ai cittadini in materia di scuola, custodia delle strutture di accoglienza per l'infanzia o i più giovani, per gli anziani, ospedali, teatri, biblioteche ecc.; non solo: si raccomanda pure la creazione nei centri urbani più popolati e nelle zone rurali di “una democrazia di prossimità, in modo da rafforzare l'influenza dei cittadini” anche mediante organi stabili nonché di favorire la partecipazione diretta alle decisioni.

Il Consiglio d'Europa si è occupato, inoltre, della partecipazione equilibrata di donne e uomini alle decisioni politiche e pubbliche in genere ³⁸.

4. Esperienze partecipative nei comuni

Non solo la vita politico-istituzionale della Regione Toscana, come notavo all'inizio, è ricca di esperienze, ma anche (e forse soprattutto) gli Enti locali hanno in questi ultimi anni sviluppato una ricca gamma di tipologie partecipative in attuazione dell'art. 8 del Testo Unico Enti Locali ³⁹.

La varietà dei regolamenti comunali in materia di partecipazione annovera strumenti di tipo tradizionale come istanze, petizioni, referendum, ma anche istituti per così dire inediti all'esperienza «codificata» toscana, per lo meno a livello di Ente Regione, tipo le udienze pubbliche, consulte cittadine e bilanci partecipativi.

comuni dell'Unione e degli altri paesi partecipanti al programma. Gli incontri di cittadini dovrebbero, tra l'altro, vertere sulla “partecipazione attiva” coinvolgendo un'ampia fetta della popolazione locale e prevedendo il coinvolgimento attivo dei partecipanti in tutte le attività nonché finanziamenti da parte dell'Unione; cfr. http://europa.eu.int/comm/townwinning/call/call_it.html

³⁷ Rec(2001)19 adottata il 6 dicembre 2001.

³⁸ Rec(2003)3F adottata il 12 marzo 2003.

³⁹ (dlgs 267/2000) che così recita: “1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto. 2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. 3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. 4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali. 5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti”.

a) Petizioni

Circa le istanze e petizioni si ricorda che il nuovo Statuto le ha abolite, ma permangono disciplinate dal(l'ancora vigente) regolamento del Consiglio regionale (artt. 125-126); l'art. 74 del vecchio Statuto prevedeva petizioni al (solo) Consiglio. L'istituto potrebbe essere recuperato e adattato con legge ordinaria come petizione ai membri della Giunta al di là dei casi di partecipazione al procedimento amministrativo che prevedono già attualmente (almeno) obblighi di presa in considerazione e di riposta. Ad esempio il regolamento sulla partecipazione del Comune di Milano stabilisce che sia data risposta scritta alle petizioni sottoscritte da un minimo di cittadini (art. 2)⁴⁰. Dal momento che non esistono limiti statutari come per la promozione dei referendum che richiedono un numero minimo di sottoscrittori, possono essere previsti come soggetti attivi del diritto di petizione anche associazioni, ordini professionali, comitati ecc., magari regolando anche procedure differenziate per le risposte a seconda dei soggetti presentatori.

b) Consulte, consultazioni, audizioni ecc.

Il capitolo più interessante concerne ovviamente le consultazioni pubbliche; il citato regolamento del comune di Milano preveda che le indica l'Amministrazione comunale quando "intenda adottare deliberazione relative a piani territoriali, strumenti urbanistici generale e grandi opere pubbliche [...] [ovvero] in relazione a varianti e ad interventi che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente, qualora sia richiesta da un numero di 1000 cittadini"; a tale udienza partecipano i rappresentanti delle associazioni previste dall'art. 7 dello Statuto⁴¹ nonché i soggetti in rappresentanza di non meno di 300 cittadini: quindi una forma di rappresentanza invece che una partecipazione personale.

Con analogo criterio appena notato di rappresentanza sono costruite le audizioni pubbliche a Perugia, rivolte ai soggetti interessati "nei procedimenti amministrativi generali relativi a programmi settoriali, a piani territoriali e urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, programmi di opere pubbliche, qualora sia opportuno un esame preventivo e contestuale dei vari interessi pubblici e privati coinvolti"; "l'audizione si svolge mediante discussione in apposita riunione, alla quale prendono parte le Amministrazioni pubbliche, le organizzazioni sociali e di categoria, le associazioni e i gruppi portatori di interessi collettivi o diffusi, che siano

⁴⁰ Lo Statuto dell'Emilia Romagna estende il diritto di petizione a chiunque: cfr. M. CARLI, *Lo statuto dell'Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, www.federalismi.it, n. 22/2004, p. 8.

⁴¹ E cioè quelle "senza scopo di lucro iscritte nel registro anagrafico [...] e le società cooperative senza scopo di lucro che agiscono nei settori dell'assistenza, della cultura, della scuola e della scienza, della protezione dell'ambiente, dello sport e del tempo libero, nonché di altri servizi di interesse collettivo". "Il Comune assicura alle associazioni nazionali, regionali o locali, che abbiano comunque una sede operativa a Milano, comprese le associazioni sindacali e imprenditoriali, anche confederali, la costante informazione sugli atti e sulle attività del Comune medesimo e degli enti e organismi da esso promossi o di cui fa parte, anche attraverso l'invio di apposite pubblicazioni".

previamente stati invitati” (art. 24 regolamento partecipazione comune di Perugia). Sempre nel regolamento sulla partecipazione di Perugia si legge che “la consultazione può avvenire attraverso assemblee, questionari ⁴², mezzi informatici o telematici ⁴³, audizioni pubbliche o altre forme, volta a volta individuate” (art. 20); alle assemblee può invece partecipare chiunque sia interessato (art. 21).

Lo Statuto del comune di Milano prevede tuttavia organi di carattere permanente, ossia le “consulte dei cittadini ⁴⁴, anche articolate per zone di decentramento, per ambiti e materie specifici”, “composte da membri designati dagli enti o organismi cittadini, dalle associazioni [...] e dalle organizzazioni sindacali e di categoria operanti nei settori di competenza della consulta”, che “concorrono alla programmazione degli interventi relativi ai settori di loro competenza” ⁴⁵; sempre nel medesimo articolo è stabilito che “le deliberazioni degli organi del Comune che incidono in modo rilevante sulle condizioni di lavoro e di produzione sono adottate previa informazione e consultazione delle organizzazioni sindacali e di categoria direttamente interessate” (art. 16).

Tra le forme di consultazione, altri comuni aggiungono ulteriori modalità come la “distribuzione di questionari, organizzazione di inchieste sociologiche o demoscopiche, svolgimento di sondaggi di opinione” ⁴⁶.

e) Un’esperienza di bilancio partecipativo: il Municipio XI del Comune di Roma

Continuando nell’esame delle esperienze partecipative locali, sembra utile accennare al bilancio partecipativo del Municipio XI della città di Roma ⁴⁷ perché rappresenta uno dei casi di decisioni con carattere vincolante; ed infatti, a conferma di quanto dicevamo in tema di garanzia di genuinità delle decisioni, esso è disciplinato da uno specifico regolamento che all’articolo 1 così esordisce: “il bilancio partecipativo è un processo di democrazia partecipata finalizzato alla promozione della cittadinanza attiva e basato sul metodo della consultazione territoriale sulle priorità di intervento dell’amministrazione del Municipio di Roma XI...”, a tal fine suddiviso in sette quartieri.

⁴² Art. 22: “1. I questionari sono predisposti a cura degli Uffici e Servizi comunali competenti. 2. I quesiti devono essere formulati in modo chiaro e sintetico e possono comportare risposte libere o prevedere la scelta di una o più risposte a soluzioni prestampate. 3. Gli organi proponenti stabiliscono le modalità della distribuzione e del ritiro del questionari”.

⁴³ Art. 23: “1. Quando la consultazione è promossa mediante l’utilizzo di sistemi informatici, l’Amministrazione comunale provvede alla distribuzione delle apposite schede magnetiche ed all’allestimento degli appositi sportelli elettronici, sia direttamente che tramite ditta specializzata. 2. Può costituire mezzo di consultazione l’uso del telefax o della posta elettronica quando si tratta di interpellare un ristretto numero di soggetti che presumibilmente siano dotati di tali strumenti”.

⁴⁴ Sembra avere minore rilievo la Consulta dell’economia e del lavoro del Comune di Perugia di cui all’art. 69 comma 3 dello Statuto, competente solo in tema di servizi pubblici locali.

⁴⁵ Il comune di Piacenza ha un regolamento apposito sulle Consulte.

⁴⁶ Si tratta dell’art. 10, comma 2 dello Statuto del Comune de L’Aquila.

⁴⁷ Cfr. www.municipiopartecipato.it; nel 2003 a Piacenza si è tenuta un’assemblea nazionale degli Enti locali che sperimentano forme di bilancio partecipativo: cfr. www.comune.piacenza.it/partecipazione/assemblea/relazioni.htm

Il regolamento, quindi, si occupa di procedure e anche di organi deliberativi; tre gli organi stabili creati appositamente dal regolamento, oltre ad un ufficio di supporto: Assemblea territoriale, Consiglio popolare e Consiglio del Bilancio partecipativo.

L'Assemblea territoriale è composta da tutte le persone di età superiore ai 14 anni che abitano, lavorano ovvero studiano nel quartiere di riferimento; essa si articola nel Consiglio popolare e nel Gruppo di lavoro. L'Assemblea è l'organo deliberativo ed elegge i delegati membri del Consiglio popolare; i delegati “tengono rapporti stabili di reciproca collaborazione e informazione con il Municipio [...] con funzioni di facilitazione e conduzione dei Gruppi di lavoro, promuovendo altresì la partecipazione dei cittadini” (art. 9).

Il Consiglio popolare convoca e stabilisce l'ordine del giorno della Assemblea e ne redige il documento conclusivo, può proporre odg e proposte di deliberazione al Consiglio Municipale (art. 10).

Tutti i Delegati eletti nelle Assemblee di quartiere in cui si suddivide il Municipio costituiscono il Consiglio del Bilancio partecipativo che “rappresenta il momento di ricomposizione e concertazione a livello municipale delle priorità approvate dalle Assemblee territoriali” con poteri di decisione sull’“ordine di priorità d'intervento per ogni area tematica sul territorio di tutto il Municipio” (art. 12); le priorità di intervento sono delimitate e riguardano i seguenti ambiti: “1. Lavori pubblici. 2 Mobilità e viabilità. 3 Spazi verdi di prossimità. 4. Attività socio-culturali e sportive. 5. Politiche giovanili” (art. 13).

Si tratta di una procedura formalizzata ma non fossilizzata perché è specificamente previsto che il regolamento sia soggetto a valutazione e revisione ogni anno.

d) Internet

L'«arena» in cui si gioca la partecipazione è oggi chiaro che possa non essere costituita solo da uno spazio fisico, ma anche da una «piazza» elettronica; anche qui l'esperienza della Rete telematica Toscana può essere di valido ausilio ⁴⁸.

In Internet ho trovato un esempio di regolamento comunale sulla partecipazione a forum pubblici attraverso il web ⁴⁹; l'obiettivo è quello di “estendere la partecipazione dei cittadini alla fase istruttoria di schemi di atti e regolamenti su argomenti ritenuti di interesse da parte dell'Amministrazione comunale, utilizzando la rete civica”.

L'ufficio comunale competente per materia redige un abstract di massimo 15-20 righe, in linguaggio non burocratico, sull'argomento sottoposto a parere, indicando l'indirizzo di posta

⁴⁸ Anche in vista dell'attuazione dell'art. 73, comma 2 Statuto secondo cui “la legge, al fine di favorire la partecipazione, prevede forme di pubblicità della fase istruttoria su atti di particolare interesse per la comunità regionale”.

elettronica cui rispondere insieme al nome dell'assessore di riferimento. I cittadini hanno un tempo predefinito per partecipare e sono informati della relativa possibilità attraverso gli organi di informazione. Nel sito sono infine pubblicati tutti i pareri espressi nonché l'atto finale adottato.

Tale metodo di ascolto non è nuovo perché usato anche a livello europeo: la Commissione, infatti, pubblicando i libri verdi e quindi bianchi, rende disponibili indirizzi cui far pervenire osservazioni di cui si tiene conto in sede di predisposizione del provvedimento finale, pubblicando relazioni conclusive nei siti istituzionali dedicati all'argomento trattato ⁵⁰.

Anche nel caso del comune di cui abbiamo parlato è previsto che dopo un periodo sperimentale si faccia una valutazione dell'esperienza.

La rete ha il vantaggio di essere un mezzo economico, non difficile da usare, che raggiunge in modo capillare tutto il territorio; internet sembra dover quindi essere un uno dei punti importanti della nuova legge regionale sulla partecipazione, come del resto raccomandato nel 2001 dal Consiglio d'Europa proprio per la partecipazione dei cittadini a livello locale ⁵¹.

5. Tre progetti di legge parlamentari (e una legge regionale)

Sembra non inutile prestare un po' di attenzione ai progetti di legge di iniziativa parlamentare tra i quali, però, non si trova un progetto organico di promozione della partecipazione in senso lato.

La proposta di legge n. 693 presentata alla Camera il 12 giugno 2001, d'iniziativa di L. Turco (Ds) e altri, "Disposizioni per sostenere la partecipazione, la rappresentanza e le attività dei giovani nella società", è, come si legge nella relazione, un articolato di indirizzo nel senso che riserva la funzione, appunto, di indirizzo allo Stato, la responsabilità di programmazione alle Regioni e quella di gestione agli Enti locali. Le norme si applicherebbero ai giovani anche stranieri residenti nel territorio nazionale tra i 15 e i 29 anni (art. 1, comma 3); nel piano triennale per le politiche giovanili sono individuate le linee guida per la partecipazione dei giovani alla vita istituzionale e politica (art. 2). Tra le iniziative del Centro nazionale per lo sviluppo delle politiche

⁴⁹ www.comune.jesi.an.it/democraziaelettronica/regolamento.htm

⁵⁰ Cfr. http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm

Altri due esempi dalla UE: 1) "La Città europea - migliorare la qualità dell'ambiente" relativa ad una nuova strategia europea destinata a migliorare l'ambiente urbano in Europa. La consultazione, rivolta sia ai singoli cittadini che agli esperti, membri di organizzazioni o di enti pubblici, aperta fino al 21 settembre 2005 è reperibile al seguente indirizzo http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/public_consultation_2005.htm; 2) "Strategia tematica sulla protezione del suolo" relativa alle misure che l'Unione europea dovrebbe adottare nella lotta contro la degradazione dei suoli: erosioni, slittamenti e contaminazione del terreno. Anche questa consultazione è rivolta sia ai singoli cittadini che agli esperti cioè coloro che lavorano nel campo della protezione del suolo dal punto di vista professionale. La consultazione è stata aperta fino al 26 settembre 2005, reperibile al seguente indirizzo:

<http://europa.eu.int/comm/environment/soil/index.htm>

⁵¹ La citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2001 parla di siti web ben gestiti interattivi ma anche di media audiovisivi multicanale come strumenti di partecipazione diretta dei cittadini per le decisioni a livello locale (Allegato II, punto C, nn.1, 3).

giovanili istituito presso il Ministero del lavoro, ci sono spunti che potrebbero essere tenuti presenti come “lo sviluppo di reti tra le associazioni e le aggregazioni giovanili”, “interventi per la diffusione di informazioni a favore delle amministrazioni locali ai fini dell’attuazione della legge”⁵², “progetti sperimentali innovativi [...] presentati da associazioni e aggregazioni di giovani” ecc. (art.4). Sull’esempio di quanto è avvenuto in Veneto⁵³, verrebbe istituito a livello nazionale il Consiglio nazionale dei giovani, “organo consultivo di rappresentanza dei giovani”⁵⁴ con i seguenti compiti: a) esprimere pareri e proposte sul Piano per le politiche giovanili; b) partecipazione a fori associativi; favorire la formazione e sviluppo dei consigli dei giovani a livello locali ecc (art. 5).

Nello stesso senso di istituzionalizzare l’apporto partecipativo dei giovani in una Consulta, si muove la proposta di legge n. 556 presentata alla Camera il 6 giugno 2001, d’iniziativa di G. Molinari (Margherita, DL-L’Ulivo), “Disposizioni per sostenere la partecipazione, la rappresentanza e le attività dei giovani nella società”; la pdl non solo propone l’istituzione di una Consulta nazionale ma mira anche alle consulte comunali e provinciali. L’art. 6 istituisce “il portale INTERNET della Consulta nazionale, collegato ai principali siti istituzionali e finalizzato ad ottenere una maggiore velocità nella circolazione delle informazioni e un migliore collegamento tra le diverse realtà territoriali, promuovendone una integrazione partecipata”.

Presenta la stessa ottica di individuazione di un target specifico verso cui indirizzare la promozione della partecipazione la pdl n. 694, presentata alla Camera il 12 giugno 2001, ancora d’iniziativa di L. Turco (Ds) e altri, “Norme sul servizio civile volontario delle persone anziane e sulla promozione della loro partecipazione alla vita politica”. Ciò che in queste sede rileva richiamare è la proposta di istituzione di una “Consulta nazionale degli organismi e delle associazioni maggiormente rappresentativi delle persone anziane”, presso il Ministero del lavoro; verrebbe convocata almeno una volta all’anno “per l’esame e la formulazione di proposte sulle politiche rivolte alle persone anziane, per la ricognizione delle esperienze innovative che si realizzano nel territorio [...]...” (art. 9).

⁵² Si tenga presente che in molti Comuni toscani sono presenti uffici c.d. informagiovani con funzioni informative a tutto campo per le giovani generazioni. Per alcuni suggerimenti può utilmente essere visto il sito www.bancadatigiovani.it

⁵³ Legge Regione Veneto 28 giugno 1988 n. 29, “Iniziativa e coordinamento delle attività a favore dei giovani”.

⁵⁴ Prevede l’istituzione dello stesso tipo di organo la pdl n. 2158, d’iniziativa Cossa (Misto), presentata alla Camera l’11 gennaio 2002