

15-01-2017 – Poggio

## PARTECIPAZIONE E STATUTO REGIONALE

Barbara Poggio

### 1. Introduzione

Questo contributo nasce dal confronto portato avanti in questi mesi con le realtà associative della provincia di Trento e dal tentativo di portare a sintesi una pluralità di sollecitazioni raccolte da documenti e dialoghi con varie persone. Il tema della democrazia diretta e partecipativa è, infatti, una questione particolarmente significativa per il mondo associativo, ma al contempo è un tema intorno al quale si registrano ancora dubbi e preoccupazioni, se non addirittura atteggiamenti pregiudiziali.

Se infatti, sul piano dei principi, sono in molti a riconoscere la positività dell'ideale partecipativo, sono tuttavia numerose e diffuse le voci preoccupate della tenuta e della qualità delle azioni partecipative. Esse fanno in particolare riferimento alla limitata capacità di migliorare la vita democratica o al rischio che possano indebolire gli istituti tradizionali della democrazia rappresentativa.

Prima di entrare nel merito delle architetture e degli strumenti, vorrei dunque partire dal *perché* è importante cogliere l'opportunità offerta da questo percorso di revisione dello Statuto per estendere e consolidare anche all'interno dell'ordinamento della nostra regione pratiche di democrazia diretta e partecipativa. E vorrei farlo richiamando alcune premesse generali.

La prima deriva dal riconoscimento della peculiarità della vicenda trentina e della convivenza, in varie fasi forzata, tra popolazioni di lingua e cultura diversa, per ragioni di ordine maggiore, come nel contesto più recente dei trattati internazionali seguiti alla seconda guerra mondiale. Questo ci consente di affermare che:

*Nessuna scelta statutaria può vantare una forza tale da soddisfare tutte le aspirazioni delle componenti etniche e sociali della popolazione che vive su questo territorio.*

Un secondo punto che vorrei sottolineare riguarda il portato di *giustizia* delle scelte democratiche.

La giustizia, come è noto, attiene ai valori: va in tal senso riconosciuto che la possibilità di avere scelte *giuste*, qualsiasi sia la forma di gestione del potere, è molto limitata, in quanto la convergenza sui valori può essere presente solo in piccoli gruppi accomunati da storie condivise. Da qui la seconda premessa:

*Nessun assetto istituzionale garantisce di per sé il perseguimento delle scelte giuste per rispondere agli interessi della popolazione.*

Il terzo punto ha a che fare con la “condivisione delle scelte”. Se nessuna architettura istituzionale può soddisfare tutte le esigenze e le aspirazioni delle diverse componenti della popolazione, né garantire universalmente la giustizia delle scelte che verranno assunte, ciò che però si può perseguire è una formulazione statutaria che ponga le condizioni per scelte il più possibile condivise.

Gli obiettivi di fondo che dovrebbero orientare il nostro lavoro in questo processo di revisione dello Statuto sono, pertanto, più ancora della soddisfazione dei bisogni della popolazione e del perseguimento della giustizia amministrativa, la promozione della *coesione sociale* e *l'adesione identitaria al proprio territorio* e alle sue istituzioni, all'interno della cornice nazionale, da qui al prossimo futuro. Le riflessioni che verranno sviluppate in questa tappa del nostro percorso sono quindi significative in tal senso, perché riguardano la possibilità di attivare modalità di partecipazione e condivisione il più ampie possibile rispetto alle decisioni che riguardano la popolazione di questo territorio. E questo ci porta all'ultima considerazione:

*Lo statuto dovrebbe prevedere al suo interno i principi base e il riferimento a strumenti e dispositivi che alimentino pratiche democratiche partecipative complementari a quelle rappresentative, prevedendo anche la possibilità di inclusione di chi non esprime una propria rappresentanza democratica.*

In questo modo, partendo dalla stabilità e dal benessere costruito fino a qui, potremo creare le condizioni per affrontare con il contributo più largo possibile dei cittadini, un futuro che oggi appare denso di incognite.

Sì è rilevato in varie occasioni come i processi di revisione e i cambiamenti normativi avvenuti nel corso del tempo, sul piano locale e nazionale, abbiano portato ad una progressiva contrazione delle competenze della Regione e ad un aumento del potere delle due Province. Pur prendendo atto in qualche misura di questi cambiamenti,

all'interno della Consulta si è evidenziata l'opportunità di evitare un eccessivo svuotamento dell'ente regionale, mantenendo e rafforzando alcune funzioni specifiche sovra-provinciali e in alcuni casi individuandone di nuove. Ho avuto già occasione in precedenti occasioni di suggerire l'ipotesi di prevedere per la Regione un ruolo di contrappeso e di garanzia, come luogo per attivare percorsi di bilanciamento di potere. Un luogo a disposizione dei cittadini, vecchi e nuovi, singoli o aggregati, cittadini accomunati dall'appartenenza a una minoranza linguistica, alle entità comunali e alle loro aggregazioni e associazioni e alle entità amministrative storiche (usi civici, comunità magnifiche, carte di regola e simili), per garantire che le decisioni amministrative dei due enti provinciali siano il più attente possibile e rispettose della volontà consapevole e informata del maggior numero di persone, così come delle stesse entità aggregative e associative.

Sappiamo che oggi oltre il 40% della popolazione non partecipa a queste decisioni e proprio la politica della rappresentanza paga il prezzo più alto della mancata fiducia da parte dei cittadini. Se vogliamo andare verso una nuova stagione dell'autonomia, e giustificare il senso in quanto laboratorio della convivenza e della buona prassi di governo, questa rappresenta dunque una opportunità preziosa da cogliere insieme alla Provincia di Bolzano, dove peraltro questo dibattito è ad uno stadio più avanzato. È, ad esempio, in attesa di discussione - e pare possibile la sua approvazione -, un disegno di legge presso il Consiglio Provinciale di Bolzano proprio sulle nuove forme della partecipazione diretta (DDL Amhof, Foppa e Nogler).

L'opportunità di perseguire con convinzione l'obiettivo del sostegno ai processi e alle pratiche di democrazia partecipativa si inserirebbe inoltre in una più ampia e generale tendenza evidenziata dalla crescente attenzione di studiosi, istituzioni, associazioni di cittadini e dalla stessa Commissione Europea che dopo il "Libro bianco sulla governance europea" del 2001, ha istituito nel 2006 la Commissione Europea per la Democrazia Attraverso il Diritto (Commissione di Venezia). Nella stessa direzione nel tempo sono andati vari strumenti normativi europei e nazionali. Solo per richiamarne alcuni, meglio approfonditi in altre relazioni: art. 11, Trattato Unione Europea di Lisbona del 2007 (coinvolgimento cittadini); art. 118 Costituzione (favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini); D.lgs. 150/2009 (cittadini e pubbliche amministrazioni); D.lgs. 33/2013 (obbligo di trasparenza).

Partendo da queste sollecitazioni, e guardando allo Statuto come alla cornice normativa di riferimento per garantire la buona amministrazione e la qualità della vita nel nostro territorio, il bene comune per eccellenza, possiamo chiederci in che modo si possa garantire nel tempo la maggior partecipazione possibile alle scelte che l'essere autonomi ci offre come onore e come onere.

Tuttavia prima di procedere, accogliendo alcune sollecitazioni emerse in sede di dibattito è bene ribadire ancora un volta che:

- gli istituti della democrazia partecipativa non sono fatti per sminuire il lavoro svolto dai rappresentanti, ma anzi per rispondere alla domanda di maggiore lavoro politico che proviene dalla cittadinanza, anche includendo coloro che non hanno aderito all'offerta politica dei rappresentanti eletti;
- la partecipazione funziona bene e porta frutto quando è regolamentata e non intralcia in senso stretto il lavoro degli amministratori, ma impone loro qualità nel lavoro informativo, nella gestione e nella disponibilità. Quando inoltre è regolamentata in modo da dare voce ad eventuali istanze propositive qualificate da un lavoro metodologicamente adeguato e da quote di cittadini determinate e in relazione a specifici atti amministrativi (es. modello svizzero);
- la partecipazione non è alternativa ai partiti, ma ne estende la capacità di sintesi secondo un modello complementare che preveda l'inclusione di più persone e di maggiori competenze nell'istruire le possibili soluzioni ai problemi. Solo in casi particolari l'amministrazione può decidere di vincolarsi all'espressione popolare (es. referendum);
- la partecipazione da sola non può supplire alla crisi della rappresentanza dei partiti. Semmai può generare processi creativi nelle proposte di soluzione e mettere in risalto profili di competenza cui i partiti non riescono ad attingere. In questo senso la partecipazione è una palestra preziosa per la formazione del consenso e la coesione sociale;
- la partecipazione è una somma di pratiche che devono diventare una consuetudine politica e culturale, altrimenti rischiano di restare episodi isolati. Compito delle istituzioni dovrebbe essere quello di sostenere la partecipazione con strumenti e metodologie adeguate in cui i cittadini percepiscano di poter incidere sulla gestione del bene pubblico. Una popolazione capace di attivarsi al bisogno, secondo prassi e

metodologie consolidate, offre alla rappresentanza politica un serbatoio di opportunità cui la democrazia rappresentativa e gli eletti possono rivolgersi in casi di particolare complessità. I cittadini oggi sono consapevoli che i loro rappresentanti non possono avere tutte le risposte necessarie e sono disponibili, secondo regole certe, a offrire il loro supporto per cercarle assieme.

## **2. Architettura istituzionale e partecipazione**

Come si è anticipato più sopra, il modello di una Regione intesa come ente dotato di una propria “ragione sociale” onnicomprensiva per i territori di Trento e di Bolzano è stato nel tempo ampiamente ridimensionato, soprattutto nelle pratiche di governo delle due Province e ancor prima nelle politiche di composizione delle rappresentanze politiche dei due territori.

Tuttavia questo processo di ridimensionamento, dettato da molte ragioni contingenti, sembra porre in sofferenza sia gli enti intermedi come i comuni (cfr. relazione Gianmoena), sia i singoli cittadini nelle loro varie espressioni e articolazioni in forma aggregata. E, non da ultimo, anche le espressioni storiche dell'autogoverno come gli usi civici, le magnifiche comunità e le carte di regola. Come anche il dibattito all'interno della Consulta ha evidenziato, tali forme di autorganizzazione, nate spontaneamente, basate su dinamiche di solidarietà orizzontale, e sedimentatesi nel corso del tempo, meriterebbero maggior considerazione nel comporre il consenso e nel dare risposte ai bisogni locali, attraverso dinamiche di promozione della sussidiarietà e dell'autogoverno.

Oggi osserviamo che qualora questi organismi siano in disaccordo o non trovino risposta ai loro diritti rispetto alla gestione amministrativa e politica della Provincia depositaria della competenza, poco o nulla possono contro l'enorme potere concentrato nel livello provinciale. Infatti, a seguito dell'introduzione del sistema maggioritario per l'elezione del Consiglio e del presidente della Provincia, il potere concentrato a questo livello di gestione è davvero notevole, così come abnorme è il numero di decisioni di rilievo puntuale che vi vengono assunte. La Giunta assume in ogni legislatura un numero di quasi 15.000 delibere il cui effetto sul singolo può essere di massima intensità, ma sulle quali non c'è materialmente possibilità per la Giunta e per il

Consiglio di sviluppare riflessioni e approfondimenti specifici. Esse vengono assunte in modo quasi esclusivo, ad eccezione di quelle considerate più strategiche e di programmazione o oggetto di particolare conflittualità, per diretta iniziativa dei dirigenti e dell'apparato burocratico. Anche per questa ragione è bene che la Regione divenga il ruolo di tutela dei diritti per tutte le componenti sociali attive sul territorio regionale.

La Regione, in virtù anche della sua natura speciale, dovrebbe tutelare la possibilità per cittadini, organizzazioni ed enti intermedi, nonché per le forme storiche dell'autogoverno, di ri-attivare la sovranità costituzionale nei processi di tutela dei diritti e dei territori. Pur cercando di garantire la leggerezza dell'operatività decisionale, va infatti salvaguardato il richiamo pesante dell'articolo 1 della Costituzione laddove si afferma che *“La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”*. Allo stesso tempo va consentita l'attivazione, al bisogno, di funzioni di controllo, valutazione e proposta rispetto all'azione degli enti amministrativi ai vari livelli. Inoltre, dovrebbe tutelare e promuovere la coesione sociale e una positiva promozione della responsabilità civile e politica per tutti i residenti. In capo alla Regione potrebbero trovare spazio azioni mirate di promozione per la pacifica e costruttiva coabitazione con le minoranze linguistiche, con i nuovi cittadini, valorizzando ogni forma storica dell'autogoverno e le forme aggregative dei cittadini. Per questo possiamo immaginare che la regione si articoli con rappresentanze più leggere di quelle attuali e che possa legiferare su materie relative a questo ambito di competenze legate alla sovranità dei cittadini.

La Regione diverrebbe, secondo questo disegno, il soggetto che ha competenza legislativa sui diritti ultimi di tutela della sovranità popolare e dove si individuano modalità di azione politica mirate ad allargare la partecipazione e l'inclusione alla vita politica. La sua composizione potrebbe essere più contenuta nel numero, inglobando ad esempio la commissione dei 12 e dei 6 (invece degli attuali 70) purché eletti in modo specifico su indicazione dei partiti, cui potrebbero aggiungersi membri laici espressi ad esempio con modalità analoghe a quelle utilizzate per la presente Consulta e possibilmente al di fuori delle appartenenze dirette ai partiti. Una piccola e agile assemblea chiamata ad occuparsi anche di garanzia e di controllo dei processi di attivazione democratica e di allargamento della partecipazione.

A livello regionale potrebbero in particolare trovare posto i vari uffici che garantiscano

la possibilità per i cittadini di sentirsi protetti e accolti non nelle necessità di competenza della Provincia (es. necessità edilizia, sociale ecc.), ma piuttosto quando le decisioni (es. riguardanti scelte e piani di impatto sull'edilizia sulla condizione sociale) siano percepite come lesive dei diritti dei soggetti. Tra questi un dipartimento o agenzia potrebbe essere definito come “**Garante o Autorità della partecipazione**” e disporre di un **Ufficio per la partecipazione e la formazione civile e politica**, con il compito di rafforzare la formazione politica della popolazione, accompagnare e sostenere i processi partecipativi e referendari, e garantire un'informazione equilibrata ed equidistante sulle azioni di democrazia partecipativa, sulle cui possibili forme si dirà nel prossimo paragrafo. Questo ufficio dovrebbe disporre di un **Fondo regionale per la partecipazione** che singoli e aggregati potrebbero attivare purché in coerenza con il principio di permettere il massimo allargamento delle decisioni da attuare (vedi es. del fondo affidato all'*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione* istituita con la legge regionale 46/2013 della Regione Toscana, art. 3). Altra funzione attribuita all'ufficio potrebbe essere la promozione di azioni sistematiche di diffusione e conoscenza dei principi e degli istituti di democrazia partecipativa nelle scuole e nei contesti educativi opportuni (associazionismo giovanile e analoghi), per alimentare anche in altri contesti una consuetudine all'inclusione politica.

Un ufficio, con alcune analogie con quello appena tratteggiato, è previsto ad esempio nel disegno di legge sopra menzionato a firma Amhof, Foppa e Nogler per la provincia di Bolzano. L'importante è che lo Statuto preveda, in relazione alle varie azioni di partecipazione, una normativa, da elaborare specificamente da parte dell'assemblea regionale, cui riferirsi e che rimandi ad eventuali dettagli regolativi provinciali specifici per guidare ogni singolo processo partecipativo. Va sottolineato che tale normativa dovrebbe consentire la presenza di clausole di salvaguardia quando si ravvisi il rischio di rallentare e o distorcere l'azione amministrativa programmata, salvi i diritti fondamentali delle persone. In ogni caso, la partecipazione, come è noto, non può prescindere da un lavoro specifico sull'informazione, sulla qualità della presentazione delle questioni in campo e sulla possibilità concreta dei cittadini di esprimersi sul merito. Esempi recenti di lavoro sull'informazione possono essere il referendum consultivo sull'aeroporto tenutosi a Bolzano (L.P. BZ 11/2005) e i referendum consultivi per le fusioni dei comuni (L.R. 11/2014). Le norme regolamentari previste

dallo statuto regionale dovrebbero vincolare il soggetto amministrativo coinvolto e garantire la massima adesione delle persone interessate al tema oggetto di partecipazione democratica (ad esempio se si decide su un tema relativo ad un quartiere dovrebbero poter decidere anche coloro – non necessariamente solo maggiorenti - che, pur non abitando nel quartiere, svolgono abitualmente attività su quello stesso territorio).

Queste norme dovrebbero essere istruite secondo il principio che oggetto della tutela sono le “decisioni” e non il/la rappresentante regolarmente eletto/a che le ha proposte. Uno degli errori prevalenti del modo abituale di gestire questi temi è, infatti, quello di sovrapporre attore e azione, il che non aiuta ad avere una democrazia di qualità. I cittadini possono continuare a mantenere fiducia nei loro rappresentanti, ma non per questo condividere tutte le scelte che essi assumono.

Per questo i sistemi della partecipazione individuano almeno tre livelli della partecipazione istituzionale: **democrazia diretta** (es. voto per i rappresentanti, referendum, ecc.); **democrazia deliberativa** (es. voto per decisioni puntuali); **democrazia rappresentativa** (voti dei rappresentanti espressi per conto del cittadino). Lo Statuto e l'articolazione regionale dovrebbero includere tutti questi tre modi che le democrazie contemporanee hanno sviluppato in contesti diversi, al fine di favorire l'inclusione della popolazione nelle decisioni politiche. I principi che ciascuno di questi livelli dovrebbe presidiare si possono distinguere in: *tutela dell'accesso alle informazioni (vigilanza)*; *tutela della possibilità di verifica delle scelte assunte (controllo e valutazione)*; *tutela delle procedure per la promozione di eventuali proposte (iniziative popolari)*.

### **3. Le forme della partecipazione complementari agli strumenti della democrazia rappresentativa**

Lo Statuto potrebbe fornire uno specifico “Capo” e alcuni articoli riguardanti i “Principi”; l’“Accesso agli atti e il dovere di informazione”; un elenco dei vari “strumenti di iniziativa popolare”; un “Ufficio per la partecipazione e la formazione civile e politica”; un “Fondo regionale per la promozione di azioni di partecipazione”; il richiamo per la formulazione successiva di un “Regolamento Regionale per la



partecipazione” (si veda come si è operato a questo proposito nello Statuto della Regione Toscana al Titolo VIII).

Sono ormai disponibili, in vari statuti e articolati, diverse declinazioni che possono rappresentare degli utili punti di riferimento ed esempi di come la partecipazione possa essere tutelata e promossa attraverso statuti e leggi regionali (cfr. rassegna fornita da Anna Simonati). Esistono inoltre numerose esperienze di applicazione di tali strumenti, in particolare nel mondo anglosassone, che dimostrano come essi si siano rivelati utili e preziosi per supportare le amministrazioni nell’assunzione di alcune importanti scelte, riducendo il rischio di potenziali conflitti e favorendo l’inclusione e il consenso sociale intorno alle decisioni.

Di seguito vengono elencati una serie di istituti ed azioni già adottate in altri ordinamenti, che potrebbero essere richiamati nel “Capo” sulla partecipazione.

*A. Tutele per l'accesso all'informazione e all'esercizio dei diritti politici (pubblicità e trasparenza degli atti amministrativi e modalità di espressione dei voti)*

1. La Regione riconosce che la trasparenza costituisce elemento essenziale per l’attuazione del principio democratico di sovranità popolare e dei principi costituzionali di uguaglianza, di imparzialità, di buon andamento, di responsabilità, di efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, di integrità e di lealtà nel servizio al bene comune della popolazione della Regione.

2. La Regione si fa carico della redazione di un sito web istituzionale o una specifica parte di quello istituzionale riservato alle pratiche di tutela e promozione della partecipazione.

3. La Regione attraverso l’Ufficio per la partecipazione e la formazione civile e politica sull'informazione si impegna a:

- a. fornire assistenza ai cittadini per l’accesso e la fruizione dei documenti nel sito web;
- b. fornire copia cartacea dei documenti eventualmente richiesti dai cittadini;
- c. fornire ai cittadini informazioni e assistenza per l’utilizzo degli strumenti di partecipazione popolare ottemperando a quanto (si auspica) lo Statuto e le disposizioni provinciali dovrebbero prevedere per ogni azione amministrativa;

- d. fornire le indicazioni per attivare il Fondo regionale per la promozione di azioni di partecipazione (seguendo ad esempio il principio espresso dalla legge regionale 15/1972 art. 11, comma 1, dove si ammettono a rimborso i costi delle autentiche di firma);
  - e. agire direttamente o in collaborazione con altri per la realizzazione di azioni informative sistematiche nelle scuole e presso altre istituzioni educative soprattutto di ambito giovanile, volte alla diffusione della consapevolezza delle opportunità della democrazia in tutte le sue accezioni (diretta, deliberativa, rappresentativa).
  - f. promuovere direttamente o in cooperazione con altri soggetti, la formazione di consulenti/conducenti esperti per la gestione dei progetti di animazione della partecipazione democratica capaci di articolare, rispetto ai contesti, il giusto ricorso ad una metodologia specifica che riduca i rischi dell'assemblearismo o dell'occupazione dei tempi di discussione solo da una parte degli intervenuti.
  - g. promuovere direttamente o in cooperazione con altri soggetti, la formazione dei dipendenti delle amministrazioni affinché siano competenti rispetto a quanto previsto dal Regolamento Regionale sulla partecipazione. Evitando così resistenze o chiusure rispetto alle richieste legittime dei cittadini e o degli enti che vogliono avviare processi di democrazia partecipativa.
4. La Regione in occasione di ogni azione di coinvolgimento dell'elettorato, ad esclusione degli appuntamenti elettorali normati con legge nazionale, si adopererà per verificare che l'espressione di voto da parte della popolazione sia consentita con la massima apertura a tutte le modalità di voto che consentano di ampliare l'accesso dei votanti consentendo tra gli altri il voto postale, il voto telematico, il voto per delega autenticata, ecc.. La Regione si fa carico di promuovere e sviluppare nuove e adeguate procedure che allarghino ulteriormente le possibilità di accesso.
5. La Regione si adopera affinché ogni processo di raccolta delle firme necessarie per promuovere iniziative di partecipazione possa essere il più aperto possibile. A tal fine a livello regolamentare prevede che per garantire la certezza dell'identità degli aderenti, si attinga alla copertura giuridica offerta dalle autodichiarazioni tutelate dal DPR 445/2000. Inoltre ai fini della verifica delle firme raccolte, opera attraverso un controllo a campione, ad esclusione di quelle rilasciate con firma digitale. Nessun costo dovrebbe

essere a carico dei cittadini relativamente ai processi di autenticazione, ampliando così il principio utilizzato nella L.R. 15/72 art. 11, comma 1.

***B. Tutele per l'accesso da parte di cittadini ed enti agli strumenti di democrazia deliberativa e diretta (per la complementarietà delle scelte assunte in un'ottica di controllo e valutazione) e tutela delle procedure per la promozione di eventuali proposte (iniziative popolari)***

E' prima di tutto importante ribadire che gli strumenti che verranno richiamati non vanno letti come spazi di contestazione e ritiro della delega assunta dagli amministratori ai vari livelli, quanto piuttosto come strategie per allargare l'accesso alla decisione in modo situato, cioè quando i cittadini per la loro specifica posizione hanno più informazioni e maggiore percezione dei bisogni di quel specifico problema, salvi i bisogni di gestione complessiva della cosa pubblica.

*1. Istanze e petizioni*

I cittadini, in forma singola o associata, possono rivolgere all'Amministrazione regionale istanze e petizioni dirette a promuovere una migliore tutela di interessi individuali e collettivi. Analoga facoltà hanno coloro che soggiornino anche temporaneamente sul territorio comunale. Ad essi è data risposta scritta e motivata da parte dei referenti politici e/o amministrativi di competenza nei termini previsti dal Regolamento sulla Partecipazione. Per garantire il massimo accesso è promosso l'uso di ogni risorsa web o elettronica disponibile.

*2. Richiesta di attivazione di processi di allargamento della partecipazione per specifiche scelte di rilevanza comunale, provinciale e regionale*

I cittadini, in forma singola o associata, o altre realtà territoriali, possono rivolgersi alla Regione richiedendo il sostegno per la promozione di processi partecipativi volti a tutelare interessi individuali e collettivi in riferimento a specifiche scelte attuate dai vari organi amministrativi. Ad essi, l'Ufficio per la partecipazione e la formazione civile e politica fornirà tutta l'assistenza necessaria per avviare processi di informazione, controllo e proposta nei termini previsti dai Regolamento Regionale sulla Partecipazione. Per garantire il massimo accesso è promosso l'uso di

ogni risorsa web o elettronica disponibile.

### *3. Iniziative di legge popolare (con obbligo di discussione in aula)*

I cittadini possono esercitare l'iniziativa di legge popolare purché sostenuta da un numero di cittadini commisurati agli elettori effettivi delle ultime consultazioni politiche (a ben guardare la legge regionale 11/1957 sulle iniziative di legge popolare parla di 4.000 elettori, ma non dà alcuna garanzia di completamento dell'iter. Si potrebbero stimolare percorsi più selettivi, ma che diano certezza della discussione, come inserito nella recente proposta di riforma della Costituzione a proposito delle iniziative di legge popolare).

### *4. Iniziative per richiedere il voto popolare (referendum)*

- i. I cittadini possono esercitare l'iniziativa sugli atti amministrativi mediante la proposta di atto amministrativo di iniziativa popolare attraverso la richiesta di un voto popolare (**referendum propositivo**);
- ii. I cittadini possono esercitare l'iniziativa su atti amministrativi divenuti esecutivi entro 60gg dal periodo di pubblicazione richiedendo un referendum che ne approvi il contenuto integralmente (**referendum confermativo**);
- ii. I cittadini possono esercitare l'iniziativa su eventuali modifiche proposte allo Statuto Regionale vigente, esclusi gli adeguamenti imposti per legge di forza maggiore entro 30gg dal periodo di pubblicazione richiedendo un referendum che ne approvi il contenuto integralmente (**referendum confermativo per modifiche statutarie**);
- iv. I cittadini, loro associazioni e gli enti possono esercitare l'iniziativa referendaria per chiedere l'espressione di un consenso informato favorevole o contrario su atti amministrativi che devono essere assunti e che abbiano rilevanza per quote specifiche di popolazione che potrà esprimersi secondo il criterio della massima inclusione. L'esito di tali consultazioni diverrà esecutivo entro 60gg dalla data della consultazione senza possibilità di ulteriori modifiche rispetto al quesito presentato (**referendum consultivo**).

#### 5. *Iniziative per richiedere la verifica del consenso su un eletto (recall)*

I cittadini e/o loro associazioni e gli enti possono esercitare l'iniziativa di chiedere la verifica del consenso riposto in sede di elezione su un eletto attraverso una raccolta di firme. La procedura, basata su un iter da regolamentare con chiarezza, prevede la possibilità di sottoporre a voto da parte dei cittadini l'annullamento della fiducia riposta su un eletto a causa di una sua documentata e reiterata non corrispondenza al mandato elettorale assunto con gli elettori (**referendum di richiamo del candidato**).

#### 5. *Dibattito pubblico e sue derivazioni*

- i. I cittadini e/o loro articolazioni possono richiedere l'istituzione della **parola ai cittadini** per costruire momenti di informazione sul territorio capaci di orientare la scelta dell'amministrazione su specifiche scelte situate in specifici contesti (discussione in assemblea con tempi contingentati e decisione immediata successiva);
- ii. I cittadini e/o loro articolazioni possono richiedere l'istituzione della **parola ai cittadini riuniti in "mini pubblico"** per costruire momenti di informazione sul territorio capaci di orientare la scelta dell'amministrazione su specifiche scelte situate in specifici contesti in cui la popolazione di riferimento è molto ampia (discussione in una assemblea costituita con un metodo di scelta come ad es. di estrazione casuale degli invitati, interventi con tempi contingentati e decisione immediata successiva);
- iii. I cittadini e/o loro articolazioni possono richiedere l'istituzione della **Giuria dei cittadini** per costruire momenti di informazione riguardanti temi più complessi capaci di orientare la scelta dell'amministrazione su specifiche scelte situate in specifici contesti in cui la popolazione di riferimento è chiamata ad esprimersi. L'assemblea è costituita in modo misto da cittadini estratti a sorte o nominati a tema ed esperti che si ritrovano da 2 a 5 incontri e che restituirà in una serata a tutta la popolazione quanto discusso e inviato all'amministrazione;
- iv. I cittadini e/o loro articolazioni possono richiedere l'istituzione del **Dibattito pubblico** (ispirato al modello della *Commission Nationale du Débat Public*

presente nella legislazione francese) che prevede la possibilità per grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto per la vita dell'intera comunità regionale (es. modifiche statutarie), di svolgere un confronto pubblico, articolato sulla base di regole precise. Qui il regolamento regionale dovrebbe indicare le soglie di investimento che richiedono l'avvio di questo processo e il tipo di documento. È auspicabile ad esempio che sia attivabile come processo nel caso dei documenti di programmazione (si veda il modello assunto dalla Regione Toscana);

- v. I cittadini e/o loro articolazioni possono richiedere l'istituzione del **sondaggio deliberativo** che verrà eseguito dopo una serie di incontri con esperti e sostenitori delle varie posizioni e dopo che tutta la popolazione o una parte definita come interessata dalla deliberazione ha ricevuto una spiegazione specifica (es. libretto informativo) sul sondaggio;
- vi. I cittadini e/o loro articolazioni, secondo modalità elaborate in seno al Regolamento Regionale per la partecipazione, può richiedere l'attivazione del **bilancio partecipativo**, mirato ad affrontare problemi ed urgenze specifiche individuate dalla popolazione di riferimento. L'iniziativa ha durata annuale.

#### 4. Tra il pensabile e il possibile

È evidente che una rassegna del ventaglio di strumenti di partecipazione oggi presenti sul panorama internazionale può risultare disorientante per la varietà, per la complessità regolamentare e per l'apparente messa in discussione degli strumenti della democrazia rappresentativa. Qui si tratta di trovare un adeguato equilibrio tra il pensabile ed il possibile, tra ciò che l'esperienza politica mette a disposizione e ciò che la realtà situata delle pratiche in uso potrebbe consentire.

Per questo in chiusura mi preme sviluppare alcune considerazioni a sostegno della rilevanza che avrebbe, anche su base nazionale, una apertura convinta e netta alle procedure di democrazia partecipativa:

1. Quando Degasperi e Gruber ragionarono su come affrontare la complessa gestione politica della regione, optarono per una scelta di "autonomizzazione"

del territorio. Quell'opzione rimane valida da un punto di vista politico ed antropologico anche oggi nell'attuale contesto di piccolo territorio in una scena politica internazionale fortemente globalizzata. Alla complessità, infatti, si risponde meglio se si gestiscono in autonomia le risorse, tante o poche che siano, attivando e includendo nei processi decisionali il maggior numero di persone possibili e tutte le diverse componenti etniche, sociali e politiche che un territorio articolato come il nostro esprime.

2. Quando i sistemi politici si allontanano dai cittadini, storicamente la risposta dei partiti è il cambio delle leadership, una soluzione costosa in termini di tempo, risorse e qualità delle scelte politiche. Oggi c'è un'opzione in più ed è l'inclusione dei cittadini in processi decisionali da attivare nelle situazioni in cui maggiore è il rischio di distanza del sistema politico dai bisogni della popolazione. In questi casi l'impegno da parte del sistema politico è di garantire la massima comprensione dei fenomeni in gioco e la qualità metodologica dei processi promossi.
3. Di fronte alle richieste di ascolto da parte di cittadini e gruppi che spendono il loro tempo libero per occuparsi della cosa pubblica, la prima risposta da parte delle istituzioni non dovrebbe essere un atteggiamento di perplessità e malcelato fastidio, ma piuttosto l'apertura a qualificati e metodologicamente normati percorsi partecipativi, da promuovere in complementarietà con gli strumenti della democrazia rappresentativa.

In definitiva la revisione dello Statuto, alla luce dei profondi cambiamenti epocali cui stiamo assistendo (si pensi ad esempio ai cambiamenti tecnologici e ai processi migratori) potrebbe rappresentare, se portata avanti in una prospettiva di ampliamento degli strumenti di partecipazione, una grande opportunità per le istituzioni del territorio per riguadagnare la fiducia della cittadinanza. I cittadini, infatti, valutano le istituzioni sulla base delle pratiche concrete: se sono credibili, se sono conseguenti rispetto alle promesse fatte e se sono capaci di interpretare i cambiamenti.

Penso si possa convenire sul fatto che, in un'epoca come l'attuale, connotata da crescente incertezza e imprevedibilità (crisi economica, terrorismo, ecc.), limitarsi a chiedere il voto dei cittadini ogni cinque anni non sia sufficiente per garantire una

amministrazione efficiente e attenta ai bisogni e ai cambiamenti della società. Sarebbe invece preferibile trovare modalità per attivare il loro consenso allargato ed informato su questioni specifiche, ogni volta che può essere utile per uscire dall'incertezza. La riforma dello Statuto potrebbe dunque rappresentare un'occasione per riconoscere e valorizzare le competenze e le energie presenti in modo sempre più consistente tra i cittadini, talvolta anche più che tra i loro rappresentanti, anche se magari in misura più limitata nel tempo.

Certo esistono anche delle criticità. Una delle maggiori perplessità oggi richiamate nei confronti di un'estensione delle pratiche partecipative riguarda ad esempio il timore che le scelte della popolazione siano dettate da sentimenti come la paura e l'insicurezza. Va tuttavia tenuto presente che spesso tali dimensioni trovano terreno fertile soprattutto nei cittadini che hanno meno opportunità di accedere a fonti informative corrette, meno occasioni di confronto e partecipazione e che si percepiscono come inascoltati. Processi partecipativi costruiti a partire da una adeguata gestione dell'informazione e basati su metodologie rigorose consentono in realtà non solo di evitare questi rischi, ma di aumentare la consapevolezza e la capacità della cittadinanza di leggere e affrontare fenomeni complessi.

In sintesi, ai fini della redazione del nuovo Statuto, si propone che:

1. il tema della partecipazione sia richiamato nel preambolo, come già avviene in altri statuti regionali attenti a questo aspetto;
2. nel corpo dello Statuto si trovi spazio per un "Capo" specifico denominato ad esempio "Partecipazione dei cittadini" che con pochi articoli e pochi commi definisca la cornice e apra ad un processo legislativo che normi una nuova alleanza tra cittadini e istituzioni. Questi articoli dovrebbero riguardare i *Principi generali della partecipazione*; l'*Accesso agli atti e dovere di informazione*; gli *Strumenti di iniziativa popolare*"; l'*Ufficio per la partecipazione e la formazione civile e politica*; il *Fondo regionale per la promozione di azioni di partecipazione*; il rimando al *Regolamento Regionale per la partecipazione*;



3. nel complesso del linguaggio dello Statuto si percepisca uno stile nuovo, più inclusivo, aperto alle pratiche del coinvolgimento dei cittadini e rispettoso delle forme di aggregazione e di autogoverno (come associazioni, usi civici, regole, fenomeno cooperativo e le pratiche solidaristiche più in generale) che precedono ampiamente la nascita degli stati nazionali e le loro scelte regolamentative.