



POP!

Paths of Participation!

Partecipazione e democrazia partecipativa nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: riflessioni ed esempi

a cura di **Elisabeth Alber** e **Martina Trettel**

PARTECIPAZIONE E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA NELL'EUREGIO TIROLO-ALTO ADIGE-TRENTINO

- una documentazione di progetto -

a cura di Elisabeth Alber e Martina Trettel



ISBN: 978-88-98857-09-8

Il presente volume è stato prodotto con il supporto dell'Agenzia Nazionale Giovani all'interno del programma della Commissione Europea Gioventù in Azione. I contenuti della pubblicazione riflettono la posizione degli autori e la Commissione non può essere ritenuta responsabile del contenuto delle informazioni riportate.

Indice

Ringraziamenti	4
----------------------	---

Parte I - Premesse e riflessioni concettuali

Partecipazione nell'Euregio in 100 parole <i>Francesco Palermo</i>	9
Il progetto "POP! - Percorsi di partecipazione" e i contenuti di questo libro <i>Elisabeth Alber / Martina Trettel</i>	10
Partecipazione e democrazia partecipativa a confronto <i>Elisabeth Alber</i>	15

Parte II - Democrazia partecipativa in Austria e in Italia

La democrazia partecipativa in Austria: caratteristiche e condizioni giuridiche generali <i>Peter Bußjäger / Niklas Sonntag</i>	33
Partecipazione e democrazia partecipativa in Italia <i>Martina Trettel</i>	49
Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: riflessioni sull'esperienza toscana <i>Antonio Floridia</i>	67

Parte III - Partecipazione e giovani adulti in Alto Adige, in Trentino e in Tirol

Tracce di partecipazione e politiche giovanili. Il punto di vista dell'Europa e della Provincia autonoma di Bolzano <i>Luca Bizzarri</i>	85
"Come realizzare la partecipazione dei giovani adulti" - Un viaggio attraverso l'Alto Adige dalla teoria alla pratica: esperienze del Südtiroler Jugendring <i>Michael Peer</i>	103

Da Circolo a “Centro giovanile, artistico e culturale della Val Gardena”. Un esempio di democrazia partecipativa nelle valli ladine dell’Alto Adige <i>Wilma Runggaldier</i>	125
Un contributo allo sviluppo della democrazia partecipativa in Trentino: la ricerca-azione partecipata <i>Enrico Bramerini</i>	131
Percorsi di partecipazione di e per giovani adulti in Tirolo: la prassi degli stakeholder <i>Peter Egg</i>	143
 Parte IV - Le opinioni degli accademici in tema di democrazia diretta e partecipazione nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino	
Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino <i>Fulvio Cortese</i>	163
Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino <i>Sabina Frei</i>	169
Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino <i>Günther Pallaver</i>	175
 Parte V - Risultati dei workshops con i giovani adulti	
Guida pratica alla democrazia partecipativa in Alto Adige <i>POP! Gruppo a Bolzano</i>	183
Vivere la città o vivere in città: i luoghi della partecipazione a Trento <i>POP! Gruppo a Trento</i>	201
Art(s) of Participation: Partecipazione tra immagini e parole <i>POP! Gruppo a Innsbruck</i>	219

Ringraziamenti

“La democrazia partecipativa richiede certo del tempo, però partecipare vale la pena”. Queste parole sono state sicuramente alcune tra le più significative frasi che ho avuto l’opportunità di ascoltare durante il progetto “POP! Percorsi di partecipazione nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino”. Parole toccanti, perché espressione di gioia e orgoglio. Gioia rispetto al fatto che, soprattutto in tempi di perdita di fiducia nei confronti della politica e dell’amministrazione, vale veramente la pena riflettere sul futuro delle strutture democratiche e dei processi decisionali. Orgoglio rispetto al fatto che i partecipanti, durante le diverse fasi di lavoro, emanassero una grande felicità: verso sé stessi, verso il gruppo e in relazione a tutto ciò che nel progetto era da ricercare. Nei gruppi di lavoro a Innsbruck, a Bolzano e a Trento sono stati analizzati i concetti di partecipazione dei cittadini e di democrazia partecipativa prima in teoria e poi in pratica, attraverso la concreta applicazione di metodi partecipativi. Successivamente le conoscenze sono state elaborate in modo creativo in parole e immagini, e rese accessibili al pubblico. Questa pubblicazione e in particolare la documentazione del progetto nella parte V sono testimonianza di ciò. Senza i partecipanti non ci sarebbe stato né questo vivace scambio tra giovani adulti riguardo la teoria e la pratica della democrazia partecipativa, tanto meno la messa in pratica di ciò che è stato imparato e sperimentato. Per questo motivo il ringraziamento va in prima luogo a loro: ai partecipanti provenienti dalle tre province dell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino.

Allo stesso modo, il successo del progetto è dipeso da professori, docenti, esperti, assistenti di progetto e studenti, che sono sempre stati disponibili ad ascoltare le indicazioni della direzione del progetto e dei gruppi di lavoro. Allo stesso modo rivolgo un sentito grazie a tutti i collaboratori delle organizzazioni partner del progetto: all’Istituto per il Federalismo a Innsbruck,¹ alla ONG mitbestimmung.cc a Innsbruck,² alla Scuola di Preparazione Sociale di Trento,³ all’ufficio comune dell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trenti-

1 Peter Bußjäger e Niklas Sonntag (www.foederalismus.at, 18.03.2015), così come l’assistente di progetto Karoline Niederseer.

2 Peter Egg (www.mitbestimmung.cc, 18.03.2015).

3 Lucia Fronza Crepaz, Alberto Zanutto e Enrico Brammerini (www.sps.tn.it, 18.03.2015), così come all’assistente di progetto Barbara Fruet.

no,⁴ all'Accademia Europea di Bolzano.⁵ Voglio anche ringraziare molte persone, che hanno ricevuto il nostro invito a collaborare a questo progetto in un secondo momento e hanno dedicato tempo ed energie come autori in questo libro, come esperti durante i seminari di lavoro, come coordinatori dei workshop e come giornalisti scientifici del progetto.

Un grazie particolare va all'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino per il supporto economico, senza il quale questo progetto transfrontaliero di ricerca attiva e partecipativa non sarebbe stato possibile.

Marzo 2015

Elisabeth Alber, coordinatrice del progetto

Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC

4 Brigit Oberkofler, Matthias Fink, Elena Rado, Armin Gluderer e Hannelore Leiter (www.euoparegion.info; 18.03.2015).

5 Greta Klotz, Martina Trettel, Lucia Radici, Annelie Bortolotti, Fabio Dalvit, Elena Munari, Stefanie Gius, Stephanie Innerbichler, Annika Kress, Paulina Borowska (www.eurac.edu; 18.03.2015) così come l'assistente di progetto Daniele Marchi. Per il video creato insieme ai partecipanti del progetto POP! vedasi <https://www.youtube.com/watch?v=XxWVM4tyJ-E> (18.03.2015).

Partecipazione nell'Euregio in 100 parole

*Francesco Palermo**

L'Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino nasce come progetto intergovernativo. Perché intergovernativi erano gli antecedenti storici, perché lo strumento normativo (il GECT) si adatta meglio a cooperazioni governative e amministrative, e perché convenzione e statuto hanno privilegiato questa forma.

Oggi l'Euregio ha sei anni e inizia a radicarsi tra i cittadini e non solo sul piano istituzionale. La sua legittimazione non può più prescindere da forme di partecipazione e di cittadinanza attiva, intese come occasioni per i cittadini di avanzare proposte e contribuire a determinare le decisioni, ma anche come opportunità per le istituzioni di sfruttare i saperi diffusi e di prendere il meglio dalla società che rappresentano. Un gioco a somma positiva e un laboratorio di autonomia del futuro, plurilingue e transfrontaliera.

* Francesco Palermo è professore di diritto costituzionale comparato all'Università di Verona e Direttore dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC di Bolzano.

Il progetto “POP! - Percorsi di Partecipazione” e i contenuti di questo libro

1. Contesto

La democrazia rappresentativa è in crisi. I parlamenti di qualsiasi livello di governo si trovano oggi, in una situazione di acuta crisi, posti di fronte a sfide enormi; rispetto alla sovranazionalizzazione ed europeizzazione della politica, rispetto alla crescente complessità delle questioni politiche, che spesso vengono discusse in contesti non gerarchici da attori non statali e su svariati piani politici, e rispetto alla crescente perdita di fiducia dei cittadini nei confronti della politica e dell'amministrazione pubblica. Non si può però certo affermare che la democrazia rappresentativa non continuerà a rimanere un'essenziale componente di tutti i sistemi istituzionali. Pur sostenendo questo assunto, è necessario trovare nuovi metodi per la formazione democratica della volontà pubblica e collettiva. Uno di questi è individuabile nello sviluppo di modelli di inclusione dei cittadini nei contesti istituzionali: processi, metodi e procedimenti partecipativi potrebbero infatti completare in senso migliorativo la democrazia diretta e quella rappresentativa.

Da questa convinzione parte questo progetto, per indagare e ricercare metodi e processi decisionali associativi e deliberativi. Al centro della discussione si collocano le seguenti domande: come possono i metodi e gli strumenti deliberativi affiancarsi alla democrazia rappresentativa e in che modo potranno andare a modificarla? Quale importanza attribuiscono i differenti strumenti e metodi di partecipazione al ruolo della cittadinanza attiva? Fino a che punto nuove forme di partecipazione sono desiderate, istituzionalizzate e vincolanti?

Alla tematica del progetto POP! viene riservata ovunque sempre maggiore attenzione, anche nelle tre province dell'Euregio, Tirolo-Alto Adige-Trentino. Fino ad ora però risulta evidente come questo tema non fosse mai stato analizzato in maniera completa, coinvolgendo giovani adulti in un contesto interdisciplinare che spaziassse dal diritto costituzionale, alla scienza politica e alla ricerca sociale empirica, all'interno del contesto geografico dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino e attraverso l'approccio della ricerca partecipata. La volontà alla base di questo progetto è di offrire un piccolo contributo. Da una parte perché, come abbiamo già ricordato, la democrazia rappresentativa è in crisi in Italia e in Austria, e questa crisi non risparmia le province di Trento e Bolzano e il *Land* Tirolo. Dall'altra perché l'istituzionalizzazione dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino nella forma di un “Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale” (GECT) nel

2011 non rende solo possibili nuove misure e iniziative transfrontaliere, ma prescrive un ruolo attivo ai cittadini per lo sviluppo di uno spazio e di un'identità euroregionale.

2. Partecipanti e obiettivi del progetto

Gli attori principali del progetto sono stati dei giovani adulti, tra i 18 e i 30 anni, che hanno lavorato in gruppo, confrontandosi con le domande qui sopra evidenziate, trasformandole in ragionamenti più approfonditi e in immagini. Il progetto – della durata di 14 mesi a cavallo tra il 2014 e il 2015 – si è posto l'obiettivo di offrire un'opportunità di partecipazione politica a giovani adulti di diversa provenienza geografica e formativa. Attorno al motto “Partecipa! (Ri-)Costruire la democrazia!” i partecipanti hanno avuto la possibilità sia di imparare che di agire, diventando così moltiplicatori di una concezione della democrazia elaborata nel e per l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino. Ricercatori e ricercatrici, persone esperte nell'ambito così come ONG hanno accompagnato i gruppi di lavoro. L'obiettivo principale era divenire un'officina di idee per rendere la partecipazione politica sostenibile e per riuscire a elaborare i pensieri dei giovani adulti coinvolti trasformandoli in proposte concrete, da racchiudere nella documentazione di progetto. Per questo motivo sono stati offerti ai partecipanti gli strumenti per diventare parte attiva nella progettazione della democrazia partecipativa. Hanno avuto la possibilità, per esempio, di elaborare degli approcci politici diretti ad individuare modalità per una maggiore istituzionalizzazione della democrazia partecipativa. Il progetto ha voluto catturare l'attenzione dei giovani adulti rispetto ai meccanismi della partecipazione e alla partecipazione dei cittadini nelle diverse province dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino; ha voluto ricercare le criticità nei meccanismi decisionali ad oggi esistenti; ha voluto avvicinare i giovani adulti ai responsabili politici così come all'opinione pubblica in generale, dando la possibilità ai partecipanti di esprimere la loro opinione riguardo alla partecipazione dei cittadini e alla democrazia partecipativa.

3. Note sul metodo

Il progetto è da intendersi come una combinazione di elementi teorici e pratici, di esperienze personali e di interazione. Lo scopo era quello di comprendere le pratiche della partecipazione politica all'interno dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, analizzarle criticamente per poi ricomporle assieme. Visto che un aumento della partecipazione non necessariamente implica un aumento della democrazia, questo progetto ha voluto tracciare anche un'immagine delle condizioni socio-giuridiche e dell'impegno

civile nelle 3 aree geografiche dell'Euregio. In questo è stato di fondamentale importanza approcciare la discussione sui meccanismi democratici di partecipazione previsti nelle 3 aree dell'Euregio per poter poi individuare modalità per completarli e per poter, allo stesso tempo, illustrare il tema della partecipazione politica in maniera ampia, olistica e comparata.

Durante la realizzazione del progetto si è seguito un approccio di ricerca comparato, trans-disciplinare e basato su casi di studio; il confronto e il lavoro con le organizzazioni partner è stata un'inderogabile preconditione per il valido funzionamento di questo approccio. Nel concreto il progetto è stato infatti portato avanti senza preclusioni verso alcun risultato e in conformità con il metodo della ricerca partecipata. Sia i partecipanti, sia i partner, sono stati coinvolti nella progettazione, nell'identificazione dei problemi e nella messa in pratica delle soluzioni elaborate. Il gruppo di partner era formato da esperti italiani e austriaci e ha elaborato linee guida flessibili e materiali di lavoro, che hanno permesso sia il trasferimento delle conoscenze, sia lo scambio dialettico tra i partecipanti di lingua tedesca e di quelli di lingua italiana. I risultati contenuti in questo libro dovrebbero servire da stimolo per lo sviluppo e per la messa in pratica di metodi partecipativi nel territorio dell'Euregio.

4. Contenuti del libro

I partner e tutti coloro che hanno partecipato al progetto hanno messo la loro conoscenza e le loro esperienze a disposizione del pubblico, dei rappresentanti politici e dell'amministrazione, con l'intento di offrire uno stimolo al pensiero. Partendo dalla convinzione che nulla possa essere insegnato a una persona, ma che si possa soltanto aiutarla a scoprire ciò che già è dentro di sé, i risultati di questo progetto di ricerca partecipata sono stati sintetizzati in questa pubblicazione. Per questo motivo questo libro, così come l'intero progetto POP! - Percorsi di Partecipazione, rappresenta il risultato di un intenso lavoro condiviso dai partecipanti e dal team di progetto.

La documentazione del progetto è una retrospettiva del lavoro e della ricerca condotta negli ultimi 14 mesi e sintetizza le tappe e i risultati più significativi ottenuti dai gruppi di lavoro, dal punto di vista teorico e pratico. La prima parte fornisce un'infarinatura generale sul progetto e sulle tematiche della partecipazione, della democrazia e della democrazia partecipativa. La seconda parte illustra le condizioni giuridiche per la democrazia partecipativa in Austria e in Italia, ponendo l'attenzione su alcuni casi scelti. Nella terza parte studiosi, amministratori ed esperti presentano le loro esperienze pratiche di democrazia partecipativa. La quarta parte riporta le opinioni di diversi esperti ri-

guardo alla democrazia diretta e alla partecipazione dei cittadini nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, sotto forma di opinioni. Da segnalare particolarmente sono le riflessioni della parte quinta del libro in quanto frutto del lavoro dei diversi gruppi del progetto POP!, di Innsbruck, Bolzano e Trento. Essi mostrano, attraverso discorsi e immagini, i risultati, le opinioni e le proposte per un'estensione della democrazia partecipativa nel territorio dell'Euregio, attraverso una visione multidisciplinare e proiettata verso il futuro. Così la guida pratica sulla democrazia partecipativa in Alto Adige, scaricabile per intero sul sito dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC, propone strumenti partecipativi da utilizzare in loco. La quinta parte del libro contiene anche delle proposte rispetto ad alcune strategie innovative per una valorizzazione dei quartieri di Trento e alle definizioni e percorsi di immagini elaborati dal gruppo di lavoro di Innsbruck; tutta la documentazione è visionabile sul sito dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC (www.eurac.edu/sfere) e sul sito dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino (www.europaregion.info).

I contenuti del libro riproducono le opinioni degli autori. Tutti i collaboratori del progetto sono parte integrante, con i loro contributi, del successo di questo progetto, ma non sono responsabili per gli eventuali errori in questo libro. Possa questa documentazione essere qualcosa di più che una semplice collezione di stimoli e di casi di studio. Possa esser l'inizio o comunque la continuazione per altri progetti di democrazia partecipativa nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino.

Le curatrici del libro

Elisabeth Alber e Martina Trettel

EURAC – Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo

Partecipazione e democrazia partecipativa a confronto

Elisabeth Alber*

* Elisabeth Alber è ricercatrice e coordinatrice di progetti presso l'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC. Si occupa da anni delle tematiche della decentralizzazione, delle minoranze e delle autonomie così come della democrazia partecipativa nei sistemi multilivello. L'autrice ringrazia il dott. Daniele Marchi per la traduzione del presente contributo dal tedesco.

1. Partecipazione e democrazia: due facce della stessa medaglia

La partecipazione e la democrazia ci sembrano spesso qualcosa di scontato, considerando le nostre conoscenze rispetto alla creazione del moderno Stato costituzionale e del sottinteso concetto democratico. Se però iniziamo a ragionare e discutere riguardo ai modelli concreti, cioè riguardo al modo con il quale approcciamo e partecipiamo al sistema democratico, ci rendiamo ben presto conto dei limiti di questa sensazione. Abbiamo diverse opinioni rispetto a cosa sia la partecipazione e cosa la democrazia e in che modo la democrazia debba essere organizzata in maniera partecipativa. Una cosa rimane indiscussa: la partecipazione e la democrazia sono due facce della stessa medaglia. La partecipazione è una caratteristica fondamentale della democrazia e della sovranità del popolo, ed in molti casi è stato il risultato della lotta contro il dominio autocratico.¹ Viene quindi da chiedersi per quale motivo si debba parlare di democrazia partecipativa, se già *per definitionem* il potere appartiene al popolo. Democrazia partecipativa non significa in realtà altro che la partecipazione del popolo stesso alla gestione del potere. Perché, quindi, si fa sempre più riferimento a strumenti, procedimenti e metodi di democrazia partecipativa, indicandoli come una nuova forma di partecipazione dei cittadini per favorire un governo migliore e una migliore amministrazione? Perché non si può pensare alla partecipazione come semplicemente a una parte integrante della democrazia, della sovranità del popolo? Perché, insomma, abbiamo bisogno di questo aggettivo ‘partecipativa’?

La risposta la troviamo nei problemi della democrazia moderna, visto che “nessun sistema democratico può essere all’altezza della propria legittima rivendicazione all’identità di governati e governanti”, perché il “processo decisionale, al quale partecipano, a fianco dei rappresentanti eletti, burocrati, gruppi di esperti, portavoce di gruppi di interesse (con diversa possibilità di influenzare il processo)” non è trasparente ed è “molto

1 L'organizzazione indipendente Freedom House ha catalogato, secondo un catalogo di criteri (diritti politici, libertà civili, elezioni generali libere e regolari e la presenza di un popolo sovrano), le forme democratiche in differenti momenti storici. Secondo questi criteri, già nel 1900 esistevano 55 Stati sovrani ma neanche una democrazia; nel 1950 esistevano 80 Stati sovrani di cui 22 democrazie e alla fine del ventesimo secolo quasi la metà dei 192 Stati sovrani soddisfaceva le condizioni per potersi definire democratico. Nel suo report “2014 Freedom in the World”, la Freedom House dichiarava ‘liberi’ 88 Stati di 195, nei quali vive circa il 40% della popolazione mondiale. Si veda <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.VRBWqyQwdZc> (18.03.2015).

lontano dalla base elettorale legittimante”.² In questo modo aumenta la distanza dei cittadini dalla politica e dall’amministrazione – la cosiddetta disaffezione alla politica, concetto ormai sulla bocca di tutti. La più utilizzata elaborazione di un meccanismo per risolvere i conflitti della democrazia rappresentativa, il principio di maggioranza, sembra trovarsi in una profonda crisi. Detto in maniera diversa: la complessità e la diversificazione del sistema multilivello odierno hanno posto dei limiti alla capacità di governare attraverso il principio di maggioranza.

Questo ragionamento porta a riflettere sul significato più ampio della partecipazione politica, in quanto mette in risalto alcune controversie tra la partecipazione e la democrazia e lascia aperte alcune questioni; tematizza la partecipazione, la democrazia e la democrazia partecipativa con l’obiettivo di stimolare il pensiero, nei limiti ma anche nel completamento della democrazia rappresentativa e, anche in relazione ai capitoli seguenti di questo libro, nel ragionamento più generale sulla democrazia partecipativa e deliberativa. Bisogna in ogni caso ricordare come non esista, in letteratura, una definizione univocamente accettata di democrazia partecipativa o di democrazia deliberativa, e dei confini tra i due termini. Per motivi di praticità userò il termine democrazia partecipativa come un concetto ampio, che racchiude tutte le forme di partecipazione ai processi politici; il termine democrazia deliberativa verrà utilizzato come concetto che si limita a un preciso modello e processo.³ In questo senso la democrazia deliberativa ha le sue radici filosofiche nella struttura discorsiva della costruzione dell’opinione e della volontà all’interno di un sfera pubblica autonoma, caratterizzata da una società civile critica.⁴

La democrazia partecipativa si focalizza sugli input dei cittadini e riporta loro e il loro capitale sociale al centro del discorso.⁵ La raccolta delle idee e delle prese di posizione si spinge fuori dal campo tradizionale delle istituzioni politiche, come i governi e i partiti, per raggiungere l’economia, il mondo del lavoro, il sistema di istruzione e la sfera privata. La questione dell’efficienza dei sistemi politici viene presa meno in considera-

2 Si veda Kurt L. Shell, *Demokratie*, in Everhard Holtmann (a cura di), *Politiklexikon*, R. Oldenburg Verlag, Monaco-Vienna, 2000, 113.

3 In questo senso e per ulteriore letteratura si veda il contributo di Antonio Floridia in questa pubblicazione.

4 Ci si rifà qui al modello della democrazia deliberativa di Jürgen Habermas. Si veda a proposito: Claudia Landwehr, *Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation*, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (a cura di), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2012, 355-385, 364-366.

5 Manfred Schmidt, *Partizipatorische Demokratie*, in *Wörterbuch zur Politik*, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart 2004, 524.

zione in corrispondenza di strumenti partecipativi.⁶ Dal punto di vista della teoria democratica, la democrazia partecipativa parte dal presupposto che nelle attuali democrazie liberal-rappresentative vi sia una mancanza di spazi per la partecipazione. Per questo motivo le teorie democratiche partecipative si distanziano dai sistemi di potere mediato del popolo, i quali, a differenza della democrazia partecipativa, producono solamente un debole collegamento tra partecipazione politica e condizioni istituzionali. A differenza degli strumenti di democrazia diretta, quegli strumenti che consentono una partecipazione non mediata degli aventi diritto al voto alle decisioni, la democrazia partecipativa e quella deliberativa intendono la cooperazione come qualcosa che va oltre alla decisione: la partecipazione di tutti al processo di progettazione dei contenuti. In questo senso, la partecipazione è caratterizzata dall'apertura rispetto a qualsiasi risultato e da una chiara regolamentazione riguardo alla elaborazione e al carattere vincolante dei risultati. In questo contesto, la deliberazione viene così enunciata dalla letteratura come "la ricerca argomentativa e la ponderazione delle ragioni a favore e contro diverse opzioni elaborate attraverso un gruppo".⁷

Riguardo alla differenza con gli strumenti di democrazia diretta, l'interpretazione dei differenti casi legati al contesto, porta all'interessante considerazione del "collegamento allentato delle procedure deliberative e di democrazia diretta".⁸ Così può essere presa in considerazione, per esempio, la possibilità di fare precedere, in maniera obbligatoria, un processo deliberativo ad uno di democrazia diretta. Si potrebbe anche pensare a strumenti di democrazia diretta usati come garanzia del rispetto dei risultati di processi deliberativi. La messa in pratica degli strumenti di democrazia diretta dovrebbe essere modificata a seconda delle esigenze. I processi deliberativi potrebbero anche es-

6 Florian Weber, Selbstbestimmung durch Teilhabe, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (a cura di), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2012, 223-254, 223. Nella letteratura si parla della teoria della democrazia partecipativa come una dimensione strumentale, trasformativa e intrinseca. In questo si dà alla partecipazione non solo una funzione nella scelta, programmazione e controllo delle élites politiche ma anche una funzione educatrice. Nel suo modo di esercitare la libertà politica costruisce anche un fine per sé stesso. Si vedano pp. 223-224.

7 Claudia Landwehr, Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (a cura di), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2012, 355-385, 360.

8 Norbert Kersting, Hybride Partizipation – Verknüpfung von direkter und deliberativer Demokratie anhand zweier internationaler Beispiele, in Netzwerk Bürgerbeteiligung (a cura di), *e-Newsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* 02/2013 del 09.07.2013 (scaricabile su www.netzwerk-buergerbeteiligung.de, 18.03.2015). L'autore si riferisce ai due esempi internazionali della Citizens' Assembly e del referendum nella British Columbia per la riforma del sistema elettorale, così come al Constitutional Council e al referendum sulla costituzione in Islanda.

sere usati, prima dell'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta, per regolarne alcuni aspetti (per esempio rispetto alla pubblicazione e al contenuto di un libretto informativo sulla votazione). Anche se la partecipazione dei cittadini e la democrazia diretta tengono conto, a causa delle loro differenti caratteristiche, di differenti principi partecipativi, questi due aspetti non dovrebbero essere immaginati completamente separati l'uno dall'altro, ma collegati attraverso un chiaro insieme di regole.⁹ Se si seguisse un metodo simile diventerebbe lampante come la collaborazione tra la democrazia rappresentativa, quella partecipativa e quella diretta sia ancora oggi deficitaria, ma come questa possa rappresentare un enorme potenziale per una concezione innovativa della democrazia che sia al passo con i tempi.

2. Partecipazione politica

La discussione riguardo alla partecipazione si rifà a una lunga tradizione e evoluzione storica, anche se è necessario distinguere tra partecipazione come principio strutturale e di comportamento nella società post-industriale in senso stretto (partecipazione politica) e in senso ampio (la partecipazione in tutti i campi della vita). Una caratteristica principale di carattere filosofico-sociale sta alla base, nel panorama dei paesi europei occidentali e nord americani, di entrambe le concezioni di partecipazione: la libera volontà nel prendere parte ai processi partecipativi, attraverso i quali i cittadini provano a porre l'accento su particolari opzioni o problematiche. Seguendo questa definizione la partecipazione politica si definisce come “un agire strumentale e rivolto all'obiettivo [...], [in primo luogo] dal punto di vista del singolo cittadino”.¹⁰ Nella storia della democrazia, l'evoluzione della partecipazione politica si accavalla inevitabilmente con la formazione dello Stato costituzionale nel diciannovesimo secolo. Visto che la legittimità dello Stato costituzionale è legata alla approvazione della cittadinanza e che l'espressione primaria della partecipazione è l'atto di votare, lo studio della partecipazione si è ridotto per molto tempo allo studio del comportamento elettorale. La partecipazione politica, nello Stato costituzionale democratico di natura rappresentativa, era intesa principalmente come una forma di partecipazione “indiretta” e “fissata in termini di

9 A questo proposito Fabian Reidinger, *Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung: Zwei Seiten einer Medaille*, in *Netzwerk Bürgerbeteiligung* (a cura di), *e-Newsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* 02/2013 vom 09.07.2013 (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de, 18.03.2015).

10 La differenziazione viene portata avanti in particolare nella ricerca sociale empirica. Max Kaase, *Participation*, in Dieter Nohlen (a cura di), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1993, 466.

legge” riguardo ai differenti livelli di un sistema politico. Si trattava di una delega dei pieni poteri attraverso le elezioni, collegata a un quadro di regole istituzionalmente definite e assicurate rispetto all’esercizio del diritto di voto nelle sue diverse organizzazioni, in forma di strumenti di democrazia diretta o di natura rappresentativa.¹¹ Per partecipazione “diretta” e “non fissata in termini di legge” è invece da intendersi ogni forma di partecipazione che agisca su una specifica questione e, indifferentemente dal suo status giuridico o di legittimità, che possa essere definita come “partecipazione non convenzionale” (per esempio manifestazioni oppure azioni di disobbedienza civile come occupazioni di case). In questa concezione non si intende la democrazia come una questione di numeri, ma di contenuti. In particolare negli anni ‘70 divenne chiaro come la partecipazione politica non potesse limitarsi all’unica dimensione dell’atto elettorale e quindi al “diritto costituzionale di partecipazione alla politica per *tutti* i cittadini sopra un certo limite di età”, ma come potesse anche modellarsi per comprendere una partecipazione specificamente legata a un problema da parte di una persona singola o di un gruppo. Accanto all’atto elettorale ci sono quindi, *inter alia*, l’impegno politico all’interno dei partiti, la partecipazione legata al contesto o al problema all’interno di gruppi di interesse (per esempio le leggi di iniziativa popolare) e la disobbedienza civile. Un modello di partecipazione puramente focalizzato sulla singola persona è quindi insufficiente. I modelli di partecipazione così come l’impegno partecipativo dei cittadini vengono influenzati anche dalle dinamiche di appartenenza a un gruppo (per esempio attraverso la mobilitazione all’azione politica piuttosto che modelli di educazione civica). Questo succede in modo palese con la partecipazione partitica, la cui importanza nell’ultimo periodo viene messa abbondantemente in discussione, da una parte, dal numero sempre minore di tesserati ai partiti politici e, dall’altra, dalle scarse percentuali di partecipazione elettorale. Anche se molto dipende da paese a paese e generalizzare è difficile, viene spontaneo chiedersi in quale rapporto stiano le differenti forme di partecipazione una con l’altra e come le attuali (nuove) forme di organizzazione della partecipazione cambino i sistemi politici e il loro modo di intendere la democrazia. Appare in ogni caso indiscutibile che la democrazia rappresentativa costituisca l’unica variante attuabile del potere del popolo, anche se non può essere ignorato il fatto che la partecipazione non convenzionale o specifica da parte di singoli individui o di gruppi di persone rispetto a un problema produce un cambiamento delle diverse opportunità di partecipazione in un sistema democratico. Così, sia in Italia che in Austria, si discute sempre più, a livello

11 Dieter Nohlen (a cura di), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1993, 466.

statale come a livello sub-statale, della progettazione e dell'interazione tra elementi di democrazia rappresentativa e diretta, anche se tali idee non intaccano il ruolo cardine rivestito dalla democrazia rappresentativa.¹² Aumentano anche le necessità rispetto all'istituzionalizzazione di modelli di partecipazione complementari alla democrazia rappresentativa, orientati al dialogo e al metodo consensuale (democrazia deliberativa), per una gestione sostenibile della politica. Tutto questo nasce dall'aver accettato il fatto che le decisioni riguardo a un problema specifico, in una società complessa a causa di diversi sviluppi, non possono più dipendere solamente dall'amministrazione o dai rappresentanti del popolo.

3. Il contesto causale: la crisi della democrazia rappresentativa

Alla base del concetto di democrazia deliberativa risiede la convinzione che i sistemi politici e le società, senza una partecipazione che coinvolga tutti i cittadini (senza limiti di età e nel senso di una rafforzata cittadinanza regionale con l'accento sull'inclusione di tutti), non siano più capaci di produrre consenso e innovazione. Le discussioni in Austria e in Italia rispetto a ciò sono paradigmatiche rispetto ai cambiamenti e alle dinamiche delle democrazie negli Stati europei degli ultimi 30-40 anni. Da una parte i processi di democrazia diretta godono, negli ordinamenti europei, di una considerazione sempre maggiore; dall'altra, soprattutto a livello locale, vengono inseriti e sperimentati sempre più spesso strumenti deliberativi di partecipazione dei cittadini complementari agli elementi rappresentativi (bilanci partecipativi,¹³ consigli dei cittadini¹⁴ e cellule di pianificazione,¹⁵ per esempio), per favorire un governo e un'amministrazione

12 Si vedano i contributi riguardo l'Italia e l'Austria in questa pubblicazione. Si vedano anche i diversi contributi in Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs, Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, Institut für Föderalismus, New Academic Press, Wien, 2014. Si veda anche Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (a cura di), *Herausforderung Demokratie*, Jan Sramek Verlag, Wien, 2014. Per il caso italiano si vedano, tra gli altri: Matteo Nicolini, *Theoretical Framework and Constitutional Implications: Participatory Democracy as Decision Making in Multilayered Italy*, 428-447, e Elisabeth Alber /Alice Valdesalici, *Framing Subnational Institutional Innovation and Participatory Democracy in Italy: Some Findings on Current Structures, Procedures and Dynamics*, 448-478, in Francesco Palermo/Elisabeth Alber (a cura di), *Federalism As Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2015.

13 In questo caso l'allocazione di una parte del bilancio pubblico deve sottostare a un processo deliberativo, il cui risultato diventa un patto vincolante tra la popolazione e l'autorità.

14 Si vedano Bußjäger/Sonntag e la parte V di questa pubblicazione.

15 Si veda di più al sito www.planungszelle.de (18.03.2015).

qualitativamente migliori¹⁶ e più inclusivi.¹⁷ Entrambe queste due forme di partecipazione politica mirano a ridurre la sempre crescente distanza tra cittadini e rappresentanti del popolo, anche se le forme di democrazia deliberativa lasciano di norma alle autorità il diritto di prendere la decisione finale. Quindi, per esempio, nel caso di una assemblea di cittadini istituzionalizzata, la decisione finale rispetto all'osservanza o meno delle raccomandazioni emesse spetta all'amministrazione o all'organo rappresentativo. Un'analisi di questi sviluppi è molto importante soprattutto rispetto alla questione riguardo a quanto i cittadini condividano, o meno, l'espansione del concetto di partecipazione "costituzionalizzato" (cioè istituzionalizzato) nel campo politico-amministrativo e non siano più semplicemente parte ricevente di una democrazia che fornisce solo un diritto di voto. Da ricercare sono anche i possibili cambiamenti che un tale sviluppo potrebbe apportare all'ordine politico-costituzionale delle democrazie occidentali dal punto di vista della teoria democratica. Infatti, ogni risultato della democrazia deliberativa *istituzionalizzata* deve essere in fondo espressione di un'immagine della società, la quale è orientata verso un fine collettivo e verso il consenso e viene creata attraverso un gioco d'insieme di istituzioni e condizioni socio-politiche complesse e in continuo cambiamento. È impossibile ridurre a un'unica singola definizione cosa sia la democrazia deliberativa e come le sue diverse espressioni interagiscano tra di loro. E ciò non sarebbe neanche desiderabile. Non c'è un'unica espressione accettata dalla letteratura e proprio per questo motivo è ancora più importante che le tematiche legate alla partecipazione e alla democrazia partecipativa vengano individuate inizialmente nella ordinaria quotidianità degli attori coinvolti. Spiegare cosa si intenda con i singoli concetti nel contesto

16 Dal punto di vista della teoria democratica si parla del miglioramento delle politiche pubbliche e quindi della loro qualità e del reindirizzamento delle preferenze politiche dei partecipanti ad una discussione nella direzione del bene pubblico. Si veda Andre Bächtiger/Seraina Pedrini/Mirjam Ryser, *Prozessanalyse politischer Entscheidungen: Deliberative Standards, Diskurstypen und Sequenzialisierung*, in Joachim Behnke/Thomas Bräuninger/Susumu Shikano (a cura di), *Schwerpunkt: Neuere Entwicklungen des Konzepts der Rationalität und ihre Anwendungen. Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2010, 193-226.

17 Si veda in generale: Patrizia Nanz/Jan-Hendrik Kamlage, *Entwicklungen der partizipativen Demokratie in Europa*, in *e-Newsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* 02/2014 del 24.07.2014 (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de, 18.03.2015).

di specifici casi è di importanza cruciale per la realizzazione di metodi partecipativi e per fare in modo che questi vengano accettati dai partecipanti.¹⁸

La partecipazione rende possibile il pluralismo, anche se questo pluralismo deve essere limitato per il bene comune, consensualmente e attraverso il compromesso, grazie ai processi deliberativi. La democrazia permette il pluralismo. Come sistema di dominio reale la democrazia si basa su di un assioma restrittivo: i cittadini che vivono in uno Stato “hanno interessi e desideri differenti e necessitano regole durature, che devono essere rispettate e imposte anche contro il desiderio di una parte della società o contro le preferenze momentanee dei cittadini”.¹⁹ Questo accade nella maggior parte dei casi attraverso la regola della maggioranza, la quale non prende necessariamente in considerazione, *ex ante*, una ricerca della soluzione basata sul consenso e sul compromesso,

Il meccanismo alla base del principio di maggioranza è ultimamente in crisi: è troppo poco trasparente nella sua forma parlamentare e non è più all'altezza delle sfide della democrazia odierna rispetto a due processi di trasformazione della politica. Si parla del “processo di autonomizzazione dei processi decisionali sistemici, che non possono più essere gestiti dal centro”, e nello stesso tempo si discute della “tendenza neoliberale della privatizzazione” e anche della “tendenza della giuridicizzazione della politica nello Stato sociale (di tutta Europa), nel quale le amministrazioni e i tribunali diventano legislatori nel dettaglio”.²⁰ Sullo sfondo di questa minaccia alla sovranità del popolo si muovono sempre più attori,²¹ che sviluppano assieme una grande quantità di metodi di partecipazione e di risoluzione dei conflitti in maniera discorsiva (cioè processi deliberativi)²² e si pongono come obiettivo di pervenire, attraverso modelli di partecipazione e attraverso una ricerca consensuale della decisione, allo sviluppo di maggiore ef-

18 I contributi di questo libro evidenziano come la partecipazione e la democrazia partecipativa siano concetti vissuti e sperimentati in maniera molto diversificata all'interno delle tre aree geografiche dell'Euregio. In generale c'è una grande necessità di chiarire le definizioni di alcuni termini in relazione all'istituzionalizzazione della democrazia partecipativa. Per quanto riguarda l'Alto Adige si pensi alle assemblee cittadine e alle audizioni di portatori di interessi, e non, rispetto allo stato della democrazia in Alto Adige e alla modifica della cosiddetta Legge provinciale sulla democrazia diretta, effettuati dal Consiglio provinciale altoatesino nel 2014 e 2015.

19 Kurt L. Shell, *Demokratie*, in Everhard Holtmann (a cura di), *Politiklexikon*, R. Oldenburg Verlag, München, Wien, 2000, 111.

20 Si veda sul tema Ingeborg Maus/Florian Weber, *Selbstbestimmung durch Teilhabe*, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (a cura di), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2012, 223-254, 229.

21 Si veda Patrizia Nanz/Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2012, 16-22.

22 Si veda Patrizia Nanz/Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2012, 36-87.

ficienza e partecipazione, di responsabilità collettiva e individuale, di uguaglianza e di diversità nel contesto di una democrazia pluralistica.²³ Possiamo quindi sostenere che una maggiore partecipazione, come aspetto fondamentale della democrazia, sia sempre un bene per la democrazia? Nella regola possiamo rispondere con un sì a questa domanda. Bisogna però specificare come una maggiore partecipazione non significhi automaticamente una migliore *governance*. Molti insegnamenti del passato possono testimoniare ciò. La partecipazione politica senza la giusta attenzione a particolari fattori non porta obbligatoriamente a una *buona* democrazia. La democrazia necessita l'applicazione e la coltivazione della virtù del relativismo.²⁴ La cultura politica in loco è importante non solo per quanto riguarda il comportamento dei cittadini, ma anche per quanto riguarda il comportamento delle élites politiche, delle istituzioni e dei portatori di interesse. Questo vale ancora di più nei processi deliberativi.

4. Le istituzioni come ostacoli o come impulso per più democrazia partecipativa

Le istituzioni possono essere sia d'impulso sia d'ostacolo a una democrazia sperimentabile e co-modificabile.²⁵ Esse sono allo stesso tempo gli organi ricettori dei processi di riforma e anche gli enti chiave dei processi di cambiamento. Nella loro organizzazione strutturale sono chiamati, come governo in senso ampio (*government*), a venire incontro alle richieste da parte dei cittadini di processi decisionali maggiormente inclu-

23 Archon Fung, Survey Article: recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences, in *Journal of Political Philosophy*, vol. 11(3), 2003, 338-367.

24 Anton Pelinka, *Partizipative (Staats-)BürgerInnen als Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie*, pubblicazione Online per la conferenza "Von autoritären Gesellschaften zur Demokratie. Demokratie und Diktatur im Widerstreit seit 1918", 3 Marzo 2008, Wien Museum, Demokratiezentrum Wien, www.demokratiezentrum.org (18.03.2015).

25 Questo principio chiave è evidente in tutte le considerazioni della parte IV di questo libro.

sivi, in quanto esse diventano enti centrali in relazione alla progettazione e all'istituzionalizzazione dei processi deliberativi nell'organizzazione della politica²⁶ (*governance*).²⁷

Una concezione complessiva della democrazia partecipativa si focalizza su di una organizzazione delle istituzioni e delle strutture politiche vicina al cittadino (*polities*), sulla politica come processo in senso stretto (*politics*) e sulla politica nelle sue dimensioni di contenuto (*policies*). Un limpido rapporto tra le istituzioni di uno "Stato attivante"²⁸ e i cittadini rappresenta una *conditio sine qua non* per ogni sistema politico, per la realizzazione di principi di democrazia imminente, come l'*accountability*, la responsabilità, la trasparenza. In generale, secondo il moderno costituzionalismo, un sistema politico si legittima sia attraverso il successo dei risultati politici, sia attraverso le possibilità di co-decisione nel concepimento e nell'attuazione di questi risultati. Così i modelli di democrazia partecipativa e deliberativa affiancano oggi, come forma innovativa della legittimità politica per la concretizzazione del bene comune, la democrazia parlamentare, e sicuramente la modificheranno. Questa ipotesi è corroborata dal fatto che i cittadini, al giorno d'oggi, prendono sempre più una posizione ambigua rispetto al loro ruolo all'interno della partecipazione politica: da una parte richiedono una *governance* partecipativa, dall'altra esigono che i rappresentanti eletti siano per se fautori di una buona *governance*. Da questo ragionamento consegue il fatto che gli organi dei differenti livelli di governo non siano più i soli deputati a fornire contenuti e a sostenere le responsabilità;

26 La *governance* come campo di ricerca e di attività guadagna nella teoria e nella pratica sempre maggiore significato, in quanto si guarda alla democrazia non semplicemente come ad una forma di stato, ma, indossando occhiali socio-politici, come ad un sistema politico che comprende i processi decisionali. Se si definisce la *governance* come sistema di governo, di direzione e coordinamento all'interno delle strutture, dei processi e degli strumenti, allora si può parlare del potenziale dell'ingegneria istituzionale tra gli attori di uno Stato (la mano pubblica, l'economia privata e la società civile) nel senso di una risoluzione dei problemi in senso cooperativo e deliberativo. Si veda sul termine Arthur Benz/Nicolai Dose, *Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?*, in Arthur Benz und Nicolai Dose (a cura di), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2010, 13-36. Siehe auch Yannis Papadopoulos, *Governance und Demokratie*, in Arthur Benz/Nicolai Dose (a cura di), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2010, 225-249.

27 Secondo Gutmann e Thompson il luogo della deliberazione è la struttura concreta istituzionale nelle sue funzioni di *middle democracy*. Si veda Claudia Landwehr, *Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation*, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (a cura di), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: *Normative Demokratietheorien*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2010, 355-385, 370. Per Habermas il luogo della deliberazione è un pubblico critico.

28 Per Stato attivante si intende una nuova divisione della responsabilità tra lo Stato e la società, attraverso la quale la regolamentazione autonoma abbia una posizione di privilegio rispetto alla direzione statale o gerarchica e assorba differenti compiti, postulando un collegamento tra diversi attori socio-politici nella risoluzione dei problemi. Werner Jann/Kai Wegrich, *Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte*, in Arthur Benz/Nicolai Dose (a cura di), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2010, 175-200, 181.

essi diventano sempre più le istanze del coordinamento, titolari del compito di coinvolgere nei processi decisionali il capitale sociale già presente nella popolazione al fine di depotenziare i conflitti.²⁹ Più le istituzioni sapranno essere corrette in questo loro ruolo, più saranno in grado di completare con successo i propri compiti all'interno di un moderno sistema democratico multilivello. Come possono esse andare quindi incontro alle richieste pressanti di introdurre nei sistemi politici elementi di democrazia deliberativa?

5. Principi, livelli e forme dei modelli partecipativi

Come già inizialmente evidenziato, il dibattito sulla democrazia partecipativa e deliberativa non può ancora contare, dal punto di vista della teoria democratica, su di un chiaro modello teorico rispetto alla possibile organizzazione ideale di una forma di “Stato partecipato” basato sul metodo deliberativo.³⁰ Anche dal punto di vista della ricerca empirica sulla partecipazione, le conoscenze accumulate offrono una base alquanto ristretta per poter delineare affermazioni generalizzanti rispetto allo sviluppo della democrazia.³¹ Ci sono una miriade di forme di modelli partecipativi di coinvolgimento dei cittadini, i quali non si differenziano solo nel contenuto e nel metodo rispetto al contesto nel quale nascono, ma anche rispetto alla loro vincolatività giuridica. Un aspetto rimane però indiscusso: tutti i casi di studio pongono l'accento sull'importanza di rivedere e verificare i processi decisionali politici. Una riorganizzazione partecipativa di questi ultimi viene spesso vista, secondo un approccio funzionale, più come una possibilità specifica di riforma e di democratizzazione della sfera amministrativa e meno come

29 Si veda Martin Kobl, *Die Macht der Entscheidung*, in Günther Pallaver (a cura di), *Politika 13 – Jahrbuch der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft*, Raetia Verlag, Bozen, 2013, 425-447.

30 Si veda, dal punto di vista della teoria democratica, il punto “4. Die normative Eigenständigkeit der partizipativen Demokratietheorie” di Florian Weber, *Selbstbestimmung durch Teilhabe*, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritz/Gary S. Schaal (a cura di), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2012, 223-254, 246-249. Si sottolinea come la democrazia deliberativa sia vista come erede moderna delle teorie della democrazia partecipativa degli anni '60 e '70.

31 Un'eccezione è data dallo stato della ricerca sul modello del bilancio partecipativo. Iniziato con l'esperimento nella città di Porto Alegre nel 1989, questo modello si è espanso in maniera relativamente veloce in tutto il mondo e viene analizzato sempre più nella letteratura. Si veda per esempio Yves Sintomer/Carsten Herzberg/Anja Röcke/Giovanni Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, in *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, 2012, 1-32.

una riforma generale della democrazia liberal-rappresentativa.³² Gli strumenti di democrazia partecipativa si trasformano in questo modo da mezzo a fine, orientandosi non solo verso la realizzazione di una maggiore partecipazione politica, ma mirando anche al mantenimento delle strutture e dei processi democratici esistenti, con una pretesa minima di adeguamento alle nuove circostanze.³³

Per quanto riguarda la cornice giuridica, si trovano norme a livello internazionale, sovranazionale, nazionale,³⁴ sub-statale³⁵ e locale che riguardano la democrazia partecipativa.³⁶ Per esempio la Convenzione di Århus è il primo trattato internazionale a prescrivere i diritti di partecipazione delle persone nelle tematiche riguardanti la protezione dell'ambiente.³⁷ Gli statuti comunali prevedono svariate assemblee dei cittadini e audizioni, così come altri strumenti di partecipazione. Le forme partecipative di coinvolgimento dei cittadini si possono, in generale, dividere a seconda della loro istituzionalizzazione giuridica e a seconda del carattere vincolante dei loro risultati. Così alcuni procedimenti formali sono obbligatori, ma è regolato dalla legge chi e come possa parteciparci e in che modo i risultati raggiunti abbiano o meno carattere vincolante nella decisione finale. Esempi a riguardo sono in Germania le procedure di approvazione per le verifiche di sostenibilità ambientale oppure le procedure per la salvaguardia ambientale per gli impianti industriali e le procedure per la pianificazione ambientale, i quali, in alcuni casi specifici previsti dalla legge, devono essere messi in pratica. Alla fine

32 Thomas Zittel, Partizipative Demokratie und Politische Partizipation, in André Kaiser/Thomas Zittel (a cura di), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, Wiesbaden, 2004, 55-74.

33 Si vedano in questo senso le voci critiche rispetto ai processi partecipativi per l'elaborazione di una nuova legge provinciale della Provincia autonoma di Bolzano sulla democrazia diretta (osservazioni basate su colloqui dell'autrice nel contesto del workshop organizzato dal consiglio provinciale di Bolzano nell'inverno 2015). Si veda anche l'articolo online di Lisa Maria Gasser, *Nicht im Kampf um Souveränität hängenbleiben*, www.salto.bz (23.03.2015).

34 Un esempio è dato dalla "Commission Nationale du Débat Public" in Francia, finanziata dallo stato con il compito di realizzare dibattiti pubblici riguardo a grandi progetti di infrastrutture. Si legga di più su www.debatpublic.fr (18.03.2015).

35 Rispetto all'Italia si vedano i contributi in questo libro sulla legge regionale toscana. Per quanto riguarda l'Austria è da ricordare l'ancoramento dell'istituzione dei consigli dei cittadini nella costituzione del *Land* del Vorarlberg nel 2013. Si rinvia anche alla costituzione di una convenzione a livello provinciale che coinvolge *stakeholders* e cittadini in un processo deliberativo di massimo un anno per la revisione di alcuni principi cardini della autonomia altoatesina.

36 Si vedano in particolare i contributi nella parte II e III di questo libro.

37 Rispetto all'Alto Adige possono essere citati qui a mo' di esempio gli statuti comunali di Bolzano (dibattito pubblico, art. 54(1)(b)), di Naturno (forum dei cittadini, art. 40(1)) e di Malles (bilancio partecipativo, art. 39(4)). Si veda di più rispetto all'Alto Adige e sugli strumenti di democrazia partecipativa a livello locale nelle parti III e IV di questo libro. Si veda anche Thomas Benedikter/Paolo Michelotto, *Die Gemeindepolitik mitgestalten*, POLITIS, Bozen, 2014.

di questi processi partecipativi vi è sempre una decisione il cui titolare rimane l'autorità.

Le cellule di pianificazione (*Planungszellen*) e i consigli dei cittadini (*BürgerInnenräte*) rappresentano esempi di modelli partecipativi informali. Essi sono cioè processi regolati nel metodo, però con carattere (generalmente) non vincolante rispetto ai risultati raggiunti. Detto altrimenti: il carattere giuridicamente vincolante delle raccomandazioni elaborate dipende dalla decisione presa a monte del processo deliberativo, cioè dal grado di istituzionalizzazione dello stesso. Il valore aggiunto di tale procedere risiede nell'elaborazione comune e nella consapevolezza che attraverso i metodi deliberativi e attraverso la partecipazione di tutti, possono essere generate conoscenza e soluzioni per problematiche specifiche, elementi che non sarebbero emersi se la politica o l'amministrazione avessero agito per conto loro. Anche se differiscono molto nella loro organizzazione,³⁸ i processi di partecipazione informale possono di norma avere un vantaggio comune a tutti: sono relativamente economici nella mediazione dei conflitti riguardanti problemi specifici (per esempio nel caso di modelli per la progettazione strategica di una comunità o per l'elaborazione di linee guida per l'integrazione di migranti) e si basano spesso, dal punto di vista del metodo, su sorteggi di tipo casuale-stratificato rispetto al coinvolgimento di un gruppo di cittadini. In generale il sistema politico può giocare un ruolo determinante riguardo alla attivazione di modelli partecipativi informali, visto che la loro realizzazione dipende, sia per quanto riguarda il sostegno economico, sia per quanto riguarda il rispetto dei risultati, dalla responsabilità di coloro che prendono le decisioni. Questo viene spesso visto come un difetto di tali forme di partecipazione. Un vantaggio di queste forme, e anche della debole istituzionalizzazione, risiede nell'adeguatezza e nell'adattabilità rispetto alla costruzione metodologica di processi deliberativi volti a concorrere alla elaborazione di politiche.

6. Statement conclusivo

Se, dal punto di vista della teoria democratica e di quello metodologico, il successo e la realizzazione di modelli partecipativi di coinvolgimento dei cittadini dipendono dalla cultura politica presente in una società legata al territorio e al contesto, allora è chiaro come solo attraverso l'istituzionalizzazione di questi modelli possa essere assicurato il carattere vincolante dei risultati dei processi deliberativi. Infatti, i processi informali

³⁸ Si vedano i contributi sugli esempi di modelli di partecipazione rispetto al Tirolo, all'Alto Adige e al Trentino nella parte III e V di questo libro.

non sono in grado di garantire la certezza giuridica, necessaria per la trasformazione di un modello teorico e pratico in una forma ideale di Stato e governo partecipativo di natura deliberativa. Solo la politica e l'amministrazione potranno svolgere la loro funzione di coordinamento in questo processo trasformativo, ma solo quando renderanno trasparenti i processi decisionali, considerando allo stesso tempo seriamente i consigli e le richieste provenienti dai cittadini.

La democrazia partecipativa in Austria: caratteristiche e condizioni giuridiche generali

Peter Bußjäger*/ Niklas Sonntag*

* Da ottobre 2014 Professore di Diritto Pubblico presso l'*Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre* dell'Università di Innsbruck; dal 2013 ricercatore presso il Liechtenstein-Institutes a Bendern; dal 2009 membro della Corte Costituzionale del principato del Liechtenstein.

* Dottore di ricerca e collaboratore presso l'Istituto per il Federalismo di Innsbruck. Ha studiato Scienze politiche e Giurisprudenza all'Università di Innsbruck. Gli autori ringraziano il dott. Daniele Marchi per la traduzione del presente contributo dal tedesco.

1. Introduzione

Al contrario della vicina Svizzera, che rappresenta l'esempio di riferimento riguardo alla partecipazione del popolo alla costruzione della volontà dello Stato, le possibilità per i cittadini e le cittadine austriaci di fare altrettanto sono minori. Questo è dovuto da un lato all'architettura costituzionale generale, che in rapporto a quella svizzera appare più restrittiva ed è stata così interpretata dalla giurisprudenza delle più alte Corti; dall'altro lato è dovuto anche al modo in cui la democrazia partecipativa è stata messa in pratica finora in Austria, in quanto gli strumenti già esistenti trovano utilizzo in modo disomogeneo – molto raramente a livello statale, con maggiore frequenza negli Stati federali e nei Comuni, dove possono rappresentare anche la regola. Riguardo alle funzioni dello Stato, gli strumenti di partecipazione della popolazione si trovano in primo luogo nel campo legislativo, anche se alcuni accenni si trovano anche nel campo dell'amministrazione e in quello della giustizia, per quest'ultimo tenendo a mente i limiti che lo Stato di diritto pone. Nelle prossime pagine vogliamo dare un quadro generale rispetto alle condizioni giuridiche e alle pratiche di democrazia partecipativa in Austria.

2. Le condizioni giuridico-costituzionali

In Austria la funzione legislativa è fortemente orientata al Parlamento, nonostante spetti poi al *Nationalrat* o ai Consigli regionali negli Stati federali approvare le leggi. Una funzione legislativa riservata al popolo non è prevista, e anche gli strumenti di partecipazione diretta, nel senso di democrazia "semi-diretta", sono fortemente dipendenti dal Parlamento. Guardando però all'evoluzione storica si trovano diverse proposte durante la scrittura della Costituzione nazionale nel 1920: nell'Assemblea Costituente si discuteva se sottoporre le modifiche costituzionali a referendum, prendendo a modello la Svizzera. Anche in alcune delle proposte costituzionali discusse al tempo erano presenti svariati strumenti di democrazia diretta, che rimasero però inattuati.¹ Le norme della Legge Costituzionale del 1920 sono caratterizzate dal dominio del Parlamento: un referendum popolare è da indire obbligatoriamente solo in caso di un cambiamento radicale della Legge Costituzionale (art.44.3), mentre è sempre il Parlamento a decidere se indire referendum facoltativi (art.43). Anche lo strumento della legge di iniziativa

1 Cfr. con le svariate indicazioni di Klaus Poier, *Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick*, in Michael Holoubek/Andreas Martin/Stephan Schwarzer (a cura di), *Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft?*, Springer, Wien/New York, 2010, 67 s., 68.

popolare è visto in maniera restrittiva, in particolare per quanto riguarda la sua forza giuridica. Nei decenni successivi ci furono solo piccole modifiche in ambiti specificamente stabiliti di volta in volta, come per esempio l'introduzione della possibilità di co-decisione diretta della popolazione nei Comuni nel 1984,² oppure l'introduzione del sondaggio popolare non vincolante (anche in questo caso indetto dal Parlamento) a livello statale nel 1988.³

Tralasciando questi aspetti le norme della Costituzione sono rimaste essenzialmente immutate dal tempo della loro scrittura e si può generalmente sostenere, esaminando la dottrina e la giurisprudenza, che l'Austria ha in questo modo dato alla propria Legge Costituzionale una concezione in primo luogo rappresentativa della democrazia, nella quale il Parlamento occupa il ruolo centrale nella costruzione della volontà statale.

Gli elementi di democrazia diretta servono solo come completamento del sistema democratico-rappresentativo e hanno un carattere per così dire "decorativo". La cornice giuridico-costituzionale, significativa anche per l'eventuale evoluzione della diretta collaborazione popolare, è diventata particolarmente chiara con la discussa pronuncia della Corte Costituzionale austriaca (16.241/2001) riguardo al rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa in relazione ad un regolamento per le leggi di iniziativa popolare⁴ nello Stato federale del Vorarlberg. La Corte annullò la norma regionale in quanto contraria al principio democratico e giustificò tale scelta alla luce dell'impostazione restrittiva della Legge Costituzionale riguardo agli strumenti di democrazia diretta, che limita lo spazio d'azione degli Stati federali in questo ambito.⁵ La sentenza lascia intendere la preferenza della Costituzione per la democrazia rappresentativa in due aspetti: da una parte una funzione legislativa al di fuori delle istituzioni parlamentari del *Nationalrat*, *Bundesrat* e dei Consigli Regionali viola il principio democratico della Costituzione e dall'altra parte una simile violazione si pone anche quando, pur rimanendo il Parlamento formalmente ultima voce del processo legislativo, esso sia costretto a rimettersi agli esiti del referendum popolare.

2 Gazzetta ufficiale austriaca (BGBl.) n. 490/1984.

3 Gazzetta ufficiale austriaca (BGBl.) n. 685/1988.

4 Il regolamento prevedeva, in sostanza, che una legge di iniziativa popolare supportata da almeno 5.000 elettori o da almeno 10 Comunità dovesse venire sottoposta al Parlamento statale. Nel caso quest'ultimo si fosse rifiutato di prendere in considerazione la legge di iniziativa popolare, doveva venire indetto un referendum popolare, il cui risultato vincolava il parlamento.

5 Cfr. a questo proposito le prese di posizione nella letteratura, per esempio Anna Gamper, *Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip*, in *Österreichische Juristen-Zeitung*, Quaderno n. 12, 2003, 441 s.

Anche la ben nota formula dell'art. 1 della Legge Costituzionale, secondo la quale il diritto nasce "dal popolo", deve essere giudicata alla luce della concreta organizzazione costituzionale della democrazia austriaca, nella quale appunto le possibilità dirette di co-decisione non hanno alcuna priorità rispetto al Parlamento. La disposizione ha un carattere quanto mai declamatorio, in quanto il popolo viene rappresentato attraverso il Parlamento e la partecipazione avviene quasi esclusivamente attraverso le periodiche elezioni: il popolo è quindi da intendersi come organo creatore del Parlamento.⁶ Questi aspetti devono essere tenuti a mente quando si vogliano introdurre o modificare strumenti di democrazia diretta – avvenga ciò a livello federale, statale o comunale.

3. Uno sguardo d'insieme agli strumenti di democrazia diretta

3.1. Partecipazione a livello statale

Come già brevemente evidenziato, tutte le forme di co-decisione diretta da parte della popolazione nel processo legislativo rappresentano atti non autosufficienti in relazione al processo parlamentare: esse o nascono da proposte parlamentari oppure dipendono comunque dalle attività parlamentari. La Costituzione austriaca individua tre forme di democrazia diretta, differenziate rispetto alla loro tempistica e forza giuridica (sondaggio popolare, legge di iniziativa popolare, referendum popolare) così come il diritto di petizione esistente già dai tempi della monarchia quale possibilità della non vincolante espressione di volontà del popolo nei confronti del Parlamento.⁷

a) Il sondaggio popolare (art. 49b) può nascere in maniera indipendente da un concreto processo legislativo e serve a rilevare la volontà della cittadinanza rispetto ad una particolare situazione. Esso può essere proposto da membri del *Nationalrat* o del Governo nazionale e viene deciso dal Parlamento. Un sondaggio popolare nazionale deve riguardare una tematica di fondamentale importanza per tutto il territorio austriaco, che debba essere regolata a livello statale e che contenga una domanda alla quale si possa ri-

6 Cfr. Manfred Welan, Art. 1 B-VG, in Bernd-Christian Funk et. al. (a cura di), *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels*, Springer, Wien/New-York, 1992, 721 ss., 728.

7 Per un'introduzione al tema si veda Harald Eberhard/Konrad Lachmayer, Ignoranz oder Irrelevanz? – Direkte Demokratie auf österreichisch, in Lars P. Feld (a cura di), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*, Nomos, Baden-Baden, 2010, 241 s. così come Theo Öhlinger/Harald Eberhard, *Verfassungsrecht*, 10. Aufl., facultas, wuv, Wien, 2014, 205 s.

spondere con un “sì” o un “no”, oppure attraverso una scelta tra due alternative.⁸ La struttura del sondaggio popolare segue sostanzialmente quella del referendum popolare. Il suo risultato non è vincolante.

b) Una legge di iniziativa popolare (art. 41.2) mira ad un’attivazione concreta del processo legislativo federale, in quanto attraverso essa viene presentata al Parlamento una concreta proposta per una modifica legislativa. Essa è simile ad altri strumenti di iniziativa legislativa, come i decreti legge governativi. Per portare una proposta legislativa al *Nationalrat*, attraverso questo strumento, è necessario presentare centomila firme di persone aventi diritto al voto oppure le firme di un sesto degli aventi diritto al voto di tre diversi Stati federali, a condizione che si tratti di una questione che debba essere regolata a livello statale.⁹ Il procedimento è regolato nel dettaglio da una legge *ad hoc*¹⁰ e prevede tre diversi passaggi: introduzione, registrazione e indagine. All’inizio sono necessarie delle spiegazioni a sostegno da parte di un millesimo della popolazione austriaca residente (circa otto mila persone), in modo che la legge di iniziativa possa passare alla fase della registrazione. Se questa ha avuto successo, essa deve essere consegnata, in forma puramente consultiva, al *Nationalrat*; per questo motivo la legge di iniziativa popolare rimane nel novero degli strumenti non vincolanti.

c) A differenza degli strumenti elencati sopra, il referendum popolare (art. 43 e 44.3) è ancorato maggiormente al processo legislativo, avendo come oggetto una decisione concreta del *Nationalrat* e ponendosi, temporalmente, al termine del procedimento parlamentare, prima della pubblicazione e della comunicazione ufficiale. Come per il sondaggio popolare spetta al *Nationalrat* l’iniziativa, che deve di regola approvare il procedimento,¹¹ ferme restando le previsioni costituzionali riguardo all’obbligatorietà di referendum popolari in caso di cambiamenti strutturali alla Costituzione (art. 44.3). Il procedimento concreto di un referendum popolare è regolato nel dettaglio dalla legge¹²

8 Rispetto a questo interrogativo si veda Heinz Mayer, Welche Volksbefragung erlaubt die Verfassung?, in *Journal für Rechtspolitik*, Vol. Nr. 2, 2001, 113 s.

9 Per maggiori dettagli sul tema si veda Peter Bußjäger, Art. 41 B-VG, in Benjamin Kneihs/Georg Lienbacher (a cura di), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Verlag Österreich, Wien, 2004, Rz. 45 s. e Heinz Mayer, Verfahrensfragen der direkten Demokratie, in Johannes Hengstschläger *et. al.* (a cura di), *Für Staat und Recht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1994, 511 s., 513 s.

10 Volksbegehrensgesetz 1973, BGBl. Nr. 344/1973 i.d.F. BGBl. I Nr. 103/2013.

11 Rispetto a referendum riguardanti leggi ordinarie, può decidere la seconda camera austriaca a maggioranza semplice, mentre per leggi costituzionali è sufficiente un terzo di voti favorevoli. Per maggiori informazioni si veda Peter Bußjäger, Art. 41 B-VG, in Benjamin Kneihs/Georg Lienbacher (a cura di), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Verlag Österreich, Wien, 2013, Rz. 4 s.

12 Volksabstimmungsgesetz 1972, BGBl. Nr. 79/1973, i.d.F. BGBl. I Nr. 115/2013.

e si sviluppa in maniera simile alle elezioni dei rappresentanti durante una giornata elettorale. Il risultato è vincolante. Caratteristica fondamentale del referendum popolare è il fatto che il popolo in nessun modo possa esercitare influenze sul contenuto, ma semplicemente decidere riguardo all'entrata in vigore o meno di una determinata disposizione legislativa.

d) Un altro strumento molto antico è rappresentato dalla possibilità di presentare petizioni.¹³ Si tratta di richieste che vengono presentate dai cittadini al *Nationalrat* e che riguardano circostanze, legislative o di implementazione, di competenza statale. Le petizioni devono essere visionate dal Parlamento, quando queste vengano appoggiate da un membro del *Nationalrat* o di un Consiglio regionale oppure quando esse vengano presentate come "iniziative popolari" assieme alle firme di almeno 500 aventi diritto al voto. A differenza di un sondaggio popolare, le petizioni sono ancora meno formali, in quanto possono essere presentate anche da una sola persona o da una cerchia ristretta di persone. Inoltre le petizioni sono chiaramente non vincolanti; è prevista solamente la trattazione secondo il regolamento interno¹⁴ assegnando la questione a una delle commissioni parlamentari.

3.2. La partecipazione negli Stati federali e nei Comuni

Gli Stati federali austriaci e i Comuni presentano una più vasta scelta di strumenti partecipativi per la co-decisione dei cittadini, con un incremento nello sviluppo di questi strumenti a partire dagli anni '80, grazie a un'interpretazione della costituzione in chiave autonomistica sempre crescente¹⁵ (ma alcuni esempi di democrazia partecipativa a livello federale si possono riscontrare già nel primo dopoguerra grazie ad alcuni referendum e anche in alcune costituzioni subnazionali, *in primis* quella del Vorarlberg). Gli strumenti a disposizione sono uguali in principio a quelli del livello statale, ma in

13 Il diritto a presentare petizioni era già garantito ben prima della Costituzione del 1920: la disposizione a riguardo (art.11) della Legge Fondamentale del 1867 è tutt'ora valida. Per specifiche in merito Felix Ermacora, *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte*, Manz, Wien, 1963, 276 s.

14 Si veda §§ 100-100d Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBl. Nr. 410/1975 i.d.F. BGBl. Nr. 6/2014 e § 25 del Geschäftsordnung del Bundesrat, BGBl. Nr. 361/1988 i.d.F. BGBl. I Nr. 141/2011.

15 Per maggiori informazioni in merito Peter Bußjäger, *Verfassungsinnovation – eine Angelegenheit des Westens?*, in Peter Bußjäger/Ferdinand Karhofer/Günther Pallaver (a cura di), *Die Besten im Westen?*, Braumüller, Wien, 2008, 89 s., 93 s.

alcuni casi lo superano proponendo idee innovative.¹⁶ In questo senso è peculiare la possibilità dell'iniziativa legislativa popolare, strumento potenzialmente in conflitto con il principio costituzionale descritto in precedenza.

a) il sondaggio popolare come rilevatore - non vincolante - della volontà popolare è previsto in tutti gli Stati federali; in alcuni casi sono previsti dei limiti riguardo al contenuto, come nel caso di provvedimenti amministrativi individuali, elezioni o questioni personali. I sondaggi popolari possono essere richiesti dal Consiglio regionale così come da una quota degli aventi diritto al voto; in Niederösterreich, nella Stiria, nel Tirolo e nel Vorarlberg anche da un numero minimo di Comuni. Per quanto riguarda i Comuni il sondaggio popolare è normalmente inserito nelle norme degli Statuti comunali, anche in questo caso con carattere non vincolante e limitatamente all'amministrazione comunale. Come per il livello del *Land*, anche molti Comuni prevedono che il diritto di iniziativa non sia riservato solo ai Consigli comunali ma che possa essere esercitato anche direttamente attraverso gli elettori.

b) Anche la possibilità di presentare leggi di iniziativa popolare è prevista negli Stati federali; a differenza del livello federale, a livello statale, l'iniziativa può riguardare anche provvedimenti dell'amministrazione. Inoltre, in alcuni casi è previsto che a seguito di un'iniziativa popolare vincente debba essere indetto un referendum,¹⁷ nonostante non sussista l'obbligo conseguente per il Consiglio regionale di dare forma di legge al risultato. Anche a livello comunale viene prevista la possibilità di leggi di iniziativa popolare che riguardino l'emanazione, l'abolizione o la modifica di statuti o di decisioni del Consiglio comunale. Nella Stiria così come nell'ordinamento comunale della città di Innsbruck in alcuni casi a una vincente iniziativa popolare deve far seguito un referendum.¹⁸

c) Anche il referendum popolare è previsto in tutti gli Stati federali sullo schema di quello nazionale, anche se in molti di essi il potere di indire un referendum non spetta solamente all'assemblea rappresentativa, ma anche direttamente alla popolazione o ai

16 Per un'introduzione al tema: Anna Gamper, Direkte Demokratie in der Gemeinde, in *Recht & Finanzen der Gemeinden*, Vol. Nr. 16, 2011, 66 s. e Klaus Poier, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in Peter Neumann/Denise Renger (a cura di), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009*, Nomos, Baden-Baden, 2010, 31 s.

17 Cfr. art. 70 para. 1 Costituzione del Land Stiria (Steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz 2010), LGBl. Nr. 77/2010 i.d.F. LGBl. Nr. 98/2014 e art. 33 para. 5 della Costituzione del Land Vorarlberg (Verfassung des Landes Vorarlberg), LGBl. nr. 9/1999 i.d.F. LGBl. nr. 39/2014.

18 Cfr. § 124 Steiermärkisches Volksrechtsgesetz, LGBl. Nr. 87/1986 i.d.F. LGBl. Nr. 98/2014 e § 45 Abs. 2 del Stadtrechts della Landeshauptstadt Innsbruck, LGBl. Nr. 53/1975 i.d.F. LGBl. Nr. 76/2014.

Comuni. In molti Stati federali esiste anche la possibilità di indire un particolare “referendum di veto” contro leggi o decisioni del Consiglio regionale non ancora pubblicate; questo può essere richiesto, entro un certo limite temporale, da un numero precisato di elettori o di Comuni.¹⁹ Anche per i Comuni di molti Stati federali è prevista la possibilità di referendum attraverso i quali la popolazione di un comune può decidere se debba o meno essere presa una decisione in un ambito di competenza del Consiglio comunale oppure se, al contrario, il Consiglio comunale debba prendere una decisione a tale riguardo.²⁰

d) Ulteriori strumenti di partecipazione popolare negli Stati federali e nei Comuni si individuano nel diritto di presentare petizioni, nonostante questo diritto sia interpretato in maniera piuttosto restrittiva, non essendo talvolta prevista neppure la trattazione delle petizioni in apposite Commissioni²¹ (come avviene a livello nazionale). In molti Stati federali è anche prevista la valutazione di proposte di legge, in alcuni casi anche di proposte di regolamento stimulate dalla cittadinanza; la valutazione è spesso obbligatoria. Riguardo all'esecuzione di decisioni nel lungo termine vige sovente il diritto ad ottenere informazioni dettagliate così come a richiedere iniziative di controllo e, in alcuni casi come nella Stiria e nel Vorarlberg, anche a richiedere un controllo della Corte dei Conti.²² In contesti più piccoli è da sottolineare, soprattutto nel Vorarlberg, il nuovo modello dei Consigli dei Cittadini (che verrà spiegato nelle pagine seguenti) così come le Assemblee comunali previste da molti Comuni, che servono soprattutto allo scambio di idee tra cittadinanza e amministrazione comunale, in ogni caso in maniera non vincolante e senza alcun potere di decisione finale.

19 Cfr. Peter Bußjäger/Niklas Sonntag, Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in Theo Öhlinger/ Klaus Poier (a cura di), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus*, Böhlau, Wien/ Köln/Graz, 2015, 349-358.

20 Il fatto che a livello di comunità si possa sperimentare una maggiore partecipazione popolare in confronto ad altri livelli è anche da ricondurre all'introduzione del paragrafo 8 all'articolo 117 della Costituzione austriaca, avvenuta nel 1984.

21 Delle Commissioni speciali per le petizioni sono presenti nella Stiria, in Oberösterreich, in Salzburg e nel Burgenland; gli altri regolamenti interni dei parlamenti regionali prevedono il rimando alle commissioni competenti in materia. Nella Stiria e in Oberösterreich è lo stesso regolamento a sentenziare il dovere di interessamento e risposta alle petizioni.

22 Cfr. art. 51 para. 2 della costituzione del Land Stiria del 2010 e art. 67a para. 4 della costituzione del Land Vorarlberg.

3.3. La democrazia diretta in pratica

La messa in pratica degli strumenti mostrati fino qui rimane alquanto deludente. Per quel che riguarda il livello statale si può notare come finora si sia tenuto solamente un unico sondaggio popolare nel 2013 riguardo al futuro dell'esercito austriaco, e in passato si siano svolti due referendum popolari nel 1978 e nel 1994, quest'ultimo costituzionalmente obbligatorio, in quanto l'ingresso dell'Austria nell'Unione Europea comportava una modifica generale della Costituzione stessa. Un po' diversa è la condizione delle leggi di iniziativa popolare: anche se furono prese in considerazione solo a partire dagli anni Sessanta, esse hanno avuto una cadenza più regolare. Finora ne sono state proposte 37, delle quali 32 hanno dimostrato i requisiti per passare alla discussione parlamentare. In ogni caso praticamente nessuna di queste è riuscita nell'intento di cambiare molto a livello legislativo o comunque di soddisfare propriamente la funzione costituzionale dell'iniziativa legislativa.²³

Per ciò che riguarda gli Stati federali e i Comuni, stando alle ricerche fatte, si nota in maniera simile come il ricorso a strumenti partecipativi sia rimasto limitato.²⁴ Anche se la letteratura sottolinea che i dati non possono avere valenza generale, è comunque evidente il fatto che negli Stati federali austriaci dal 1945 ad oggi si siano tenuti solamente 16 sondaggi popolari, 4 referendum popolari, due di questi ultimi nati direttamente da iniziative degli elettori, e siano state approvate 10 leggi di iniziativa popolare. Il quadro non cambia molto anche a livello comunale, con circa 700 referendum dal 1945 – un numero che deve essere messo in relazione con il largo arco temporale e con il numero relativamente alto di Comuni in Austria (più di 2.300). Bisogna quindi affermare che il ricco catalogo di possibilità partecipative non si rapporta in alcun modo al loro utilizzo; la letteratura propone i motivi più diversi per spiegare questo fatto, a volte partendo dall'organizzazione giuridica restrittiva, soprattutto riferita alle forze giuridiche degli strumenti, talvolta partendo dalla cultura politica e dalla conservazione del dibattito politico giornaliero nelle riunioni dei partiti e delle associazioni.

23 Cfr. sul tema Harald Eberhard/Konrad Lachmayer, Ignoranz oder Irrelevanz? – Direkte Demokratie auf österreichisch, in Lars P. Feld (a cura di), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*, Nomos, Baden-Baden, 2010, 241 s., 256 s.

24 Si veda Klaus Poier, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs*, new academic press, Wien, 2014, 141 s.

4. Partecipazione nell'amministrazione

La partecipazione non si limita chiaramente alle possibilità offerte dalla democrazia diretta ma abbraccia anche il rapporto cooperativo con l'amministrazione e la giustizia, che in ogni caso, a causa del loro essere vincolati alla legge, offrono ben poche possibilità. Si registrano comunque tentativi, anche legislativi, per coinvolgere maggiormente la popolazione – avvenga ciò attraverso le giurie dei tribunali o anche riguardo ad alcune decisioni amministrative. In relazione a ciò bisogna ricordare l'importanza per l'Austria dei fatti del *Hainburger Au* (una parte del parco naturale del Danubio-Auen nel Niederösterreich) avvenuti nel 1984, quando la concessione del territorio per un impianto idroelettrico portò a massicce proteste popolari e rappresentò l'inizio per l'introduzione di elementi partecipativi anche nelle decisioni amministrative. Le proteste non solo portarono ad un atteggiamento processuale nei confronti dei molti indagati quanto mai conciliatorio, ma convinsero a estendere la partecipazione popolare nel caso di grandi opere, a maggior ragione se con un alto impatto ambientale.²⁵ Nel procedimento amministrativo l'essere parte in causa (*Parteistellung*) rappresenta sicuramente il “biglietto d'ingresso”²⁶ ed è collegato a specifici diritti, che possono spettare a molti interessati, come nel caso delle cosiddette iniziative popolari, per esempio nella verifica della sostenibilità ambientale. In questo caso la Legge sulla verifica della sostenibilità ambientale²⁷ prevede, nel procedimento ordinario, che vengano raggruppati un gruppo di minimo 200 reclamanti a rappresentare un'unica parte in causa. Questo significa che tutti i soggetti coinvolti in uno specifico procedimento assoggettato alla Legge in questione possono effettivamente esercitare un'influenza, hanno il diritto a consultare gli atti e le istanze, possono raccogliere ulteriori perizie e, soprattutto, possono sollevare ricorsi davanti al Tribunale amministrativo contro la decisione riguardo alla causa principale. Una simile concessione alle iniziative popolari (che possono appunto essere parti in causa come tali) concerne l'indipendenza del reclamante da situazioni soggettive specifiche (e l'indipendenza riguardo la violazione di diritti soggettivi), il quale può nono-

25 Cfr. nello specifico Heinz Mayer, *Bürgerbeteiligung zwischen Rechtsstaat und Demokratie*, Signum-Verlag, Wien, 1988, 15 s.

26 Christoph Grabenwarter, Die Beteiligung von Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und Gebietskörperschaften am Verwaltungsverfahren, in Silvia Ulrich/Gerhard Schnedl/Renate Pirstner-Ebner (a cura di), *Funktionen des Rechts in der pluralistischen Wissensgesellschaft*, Böhlau, Wien/Köln/Graz, 2007, 385 s., 385.

27 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 - UVP-G 2000, BGBl. I Nr. 697/1993 i.d.F. BGBl. I Nr. 14/2014.

stante ciò far valere la propria posizione nel procedimento.²⁸ Il reclamante non deve così provare una violazione dei propri diritti soggettivi tutelati dalla legge. L'unico requisito è rappresentato dal fatto che i membri dell'iniziativa popolare devono, al momento della presentazione del reclamo, essere iscritti nelle liste elettorali del luogo in questione, o comunque in quelle di un Comune austriaco confinante.²⁹ L'iniziativa popolare può rendere valida l'osservanza di prescrizioni ambientali a causa di possibili effetti di progetti sottoposti obbligatoriamente alla Legge sulla verifica della sostenibilità ambientale sugli interessi delle persone naturali organizzate a sostegno dell'iniziativa popolare.³⁰

Nei procedimenti facilitati, ovvero procedimenti aventi ad oggetto progetti con effetti meno invasivi, le iniziative dei cittadini sono semplicemente rappresentative di specifici interessi. Questo significa che esse non possono porsi in contrasto con la decisione principale, ma la legge prevede che sia consentito l'accesso agli atti del procedimento. Al di là delle disposizioni della Legge sulla verifica della sostenibilità ambientale, non esistono in Austria altri procedimenti nel diritto edilizio (una branca particolare del diritto ambientale), nei quali venga concesso direttamente alle iniziative dei cittadini come tali di essere parte in causa senza che lo siano le singole persone che ne fanno parte. Anche il cosiddetto "processo di massa" (secondo l'art. 44 del Codice di procedura civile austriaco) ricollega l'essere parte in causa ai singoli interessati.

5. Una best-practice: i Consigli dei Cittadini nel Vorarlberg

Una nuova variante per la partecipazione della popolazione viene sperimentata da qualche tempo nel Vorarlberg, manifestandosi anche in termini giuridici. Con l'ultima modifica della Costituzione regionale³¹ del Vorarlberg è stato inserito questo quarto comma all'articolo 1:

28 Si veda Nicolas Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung, in Nicolas Raschauer/Wolfgang Wessely (a cura di), *Handbuch Umweltrecht*, facultas.wuv, Wien, 2006, 294 s., 330.

29 Nicolas Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung, in Nicolas Raschauer/Wolfgang Wessely (a cura di), *Handbuch Umweltrecht*, facultas.wuv, Wien, 2006, 294 s., 329.

30 Nicolas Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung, in Nicolas Raschauer/Wolfgang Wessely (a cura di), *Handbuch Umweltrecht*, facultas.wuv, Wien, 2006, 294 s., 330.

31 Gazzetta ufficiale del Vorarlberg (LGBL) N. 14/2013.

“(4) Lo Stato federale professa la democrazia diretta nelle forme delle iniziative di legge popolari, dei referendum popolari e dei sondaggi popolari e promuove anche altre forme di democrazia partecipativa.”

L'aspetto interessante di questa nuova formulazione degli obiettivi dello Stato federale, oltre al richiamo agli strumenti di democrazia diretta già esistenti, è rappresentato dalla completamento di questi con “altre forme di democrazia partecipativa”. Dietro a ciò si cela la costituzione dei cosiddetti Consigli dei Cittadini, quali strumenti partecipativi di *soft-law*. I Consigli dei Cittadini permettono ad un gruppo di cittadini e cittadine, scelti attraverso un metodo casuale ma con una certa attenzione al rispetto delle diversità, di discutere di tematiche politiche attuali, sottoponendo poi i risultati delle discussioni a rappresentanti politici di alto livello.

Nel Vorarlberg si sono tenuti già numerosi Consigli dei Cittadini sia a livello regionale che a livello comunale.³² La loro attuazione non richiede esplicite norme giuridiche, ed infatti non riguarda direttamente la già citata modifica della Costituzione regionale. La base normativa si trova infatti essenzialmente in una linea guida del Governo regionale riguardo all'attuazione di Consigli dei Cittadini. Questa prevede altresì che 1000 cittadini e cittadine possano, attraverso la consegna delle loro firme, rendere possibile lo svolgimento di un Consiglio dei Cittadini. La mediocre penetrazione giuridica dei Consigli dei Cittadini si mostra anche attraverso i risultati delle deliberazioni dei consigli: queste non sono giuridicamente vincolanti. Il loro valore rimane estraneo al diritto e ambisce prioritariamente alla diminuzione della distanza tra rappresentati e rappresentanti.

Questo esempio di *soft-law* è sicuramente uno spunto interessante. Può essere certamente tacciato di scarsa rilevanza, a causa del suo carattere informale e non vincolante, soprattutto nel caso in cui i cittadini e le cittadine abbiano il presentimento di non essere presi veramente sul serio. I Consigli dei Cittadini non rappresentano senza alcun dubbio la panacea di tutti i mali, ma possono compensare alle disfunzionalità delle istituzioni democratiche esistenti. “Quando però si tratta di coinvolgere cittadini e cittadine nei processi politici, dare loro una possibilità di esprimersi in maniera costruttiva, allora essi rappresentano un metodo facile, poco costoso e funzionale”.³³

32 Si vedano a riguardo gli esempi portati da Manfred Hellrigl, Bürgerräte in Vorarlberg, in Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs*, new academic press, Wien, 2014, 163 s., 164 s. L'autore parla nel 2013 di 50 consigli dei cittadini.

33 Manfred Hellrigl, Bürgerräte in Vorarlberg in Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs*, new academic press, Wien, 2014, 163 s., 168.

6. Recenti tentativi di riforma

Nell'attuale programma di governo 2013-2018 il governo austriaco ha previsto una Commissione per la riforma della democrazia. Questa Commissione è stata istituita, e cinque cittadini e cittadine, tra un numero molto alto di interessati, sono stati estratti a sorte per farne parte.³⁴ Il cammino della "Commissione d'inchiesta per il rafforzamento della democrazia" prevede, dopo l'avvenuta instaurazione il 12 dicembre 2014, la tematizzazione di diversi aspetti della democrazia diretta, sia, sotto il profilo giuridico, sia, rispetto al rapporto con le organizzazioni della società civile.

È difficile prevedere ora cosa mostreranno i risultati di questa Commissione. L'effettiva disponibilità degli attori coinvolti non dovrebbe in ogni caso essere sopravvalutata. Sembra comunque non realizzabile un'innovazione che porti la volontà del popolo a scalfire la preminenza di una legge approvata dal Parlamento, anche perché, come ricordato nelle pagine precedenti, la Corte Costituzionale austriaca ha già posto dei limiti ad una simile funzione legislativa popolare. Una modifica simile sarebbe possibile solo attraverso il cambiamento della Legge Costituzionale austriaca, che in ogni caso dovrebbe passare attraverso l'approvazione obbligatoria del popolo in un referendum (come previsto dall'art. 44.3). È per ora da escludersi che i partiti di governo siano disponibili a portare una simile proposta in Parlamento. In questo senso è anche da dubitare che la democrazia parlamentare sperimenti un indebolimento a favore della democrazia diretta, cioè che si raggiunga la necessaria maggioranza di due terzi dei deputati. Più probabilmente è da aspettarsi che la Commissione apporti al massimo delle modifiche cosmetiche a livello statale.

7. Conclusioni

Gli strumenti della democrazia diretta e della partecipazione di cittadini e cittadine in Austria sono costruiti in maniera fortemente differenziata. Mentre a livello subnazionale e comunale le possibilità sono tutto sommato ampie e le soglie d'ingresso minime, la fruizione degli strumenti di democrazia diretta a livello statale rimane in toto dipendente da calcoli parlamentari e di governo. A livello degli Stati federali bisogna in ogni caso registrare come, nonostante un'offerta significativa di strumenti di democrazia diretta, il reale utilizzo da parte dei cittadini sia alquanto ridotto. In futuro si potranno va-

34 Si veda nello specifico l'articolo "Wenn Bürger Gesetze machen", nel *Salzburger Nachrichten* del 16.10.2014.

lutare i risultati dei più recenti tentativi di riforma, volti a ridurre ulteriormente gli ostacoli alla partecipazione.

In materia di partecipazione le norme amministrative permettono in forma ridotta ai cittadini e alle cittadine di esercitare un'influenza sulle decisioni amministrative. Rappresenta un'eccezione la Legge sulla verifica della sostenibilità ambientale, che concede alle iniziative popolari, in un ordinario procedimento di approvazione, di potere essere parte in causa. Un progetto interessante è quello dei Consigli dei Cittadini nel Vorarlberg, che permette di ridurre la spaccatura tra cittadini e cittadine da una parte e la politica dall'altra.

Partecipazione e democrazia partecipativa in Italia

Martina Trettel*

* Ricercatrice presso l'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo, EURAC (Bolzano) e PhD Candidate in Scienze Giuridiche Europee ed Internazionali presso l'Università di Verona.

1. La partecipazione nella Costituzione italiana

Al giorno d'oggi tutte le democrazie soffrono delle stesse difficoltà: perdita di legittimazione agli occhi dei propri cittadini, crescente distanza governanti/governati, difficoltà di assumere decisioni nonché di attuarle, erosione del capitale sociale e via dicendo. La scommessa è che la partecipazione possa costituire una -certo, non l'unica- risposta a questo stato di cose. Quando si parla di partecipazione però si incontra molta confusione, riconducibile principalmente al diverso approccio terminologico e definitorio adottato dalle numerose discipline che si occupano di tale questione.

Da una prospettiva prettamente costituzionalistica, è da intendersi l'insieme di pratiche e dispositivi che consentono a tutti i cittadini di contribuire alla formazione della volontà generale di uno Stato, in forza di quanto dettato dalle teorie sulla sovranità popolare.¹

Nella Costituzione italiana è l'art. 1 co. 2 a contemplare il principio di sovranità popolare e a decretarne la sua appartenenza al popolo, che può esercitarla nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione stessa. Le forme, previste dalla Costituzione, in cui si esplica la sovranità popolare, sono riconducibili principalmente ad istituti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta. L'art. 1 infatti è strettamente connesso, da una lato, agli articoli 56 e 58 secondo cui è il popolo che elegge direttamente i propri rappresentanti parlamentari e, dall'altro, agli articoli 71, 75 e 138 che prevedono rispettivamente l'iniziativa di legge popolare, il referendum abrogativo e il referendum costituzionale. È lampante come la Costituzione italiana, così come la maggior parte delle costituzioni contemporanee, assegni primariamente alla democrazia rappresentativa e al relativo principio maggioritario il compito di dare concreta attuazione al principio di sovranità popolare, pur non concentrando completamente i poteri nelle mani dell'assemblea eletta dal popolo e concedendo alcuni spazi ai tradizionali strumenti di democrazia diretta.²

La sovranità popolare e le connesse possibilità di partecipazione popolare si legano inoltre al principio di autonomia e decentramento previsto dagli articoli 5 e 114 della Costituzione italiana.³ In questo senso, infatti, anche gli enti decentrati della Repubblica -

1 Su questo si veda in questo stesso volume: Peter Bussjaeger/Niklas Sonntag.

2 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 8.

3 Sul rapporto tra decentramento e partecipazione si veda: Margherita Maria Procaccini, Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo, in Alessandra Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 57-80.

Regioni, Province e Comuni – sono competenti a dare attuazione al principio di sovranità popolare a livello regionale e locale, attraverso gli strumenti propri sia della democrazia rappresentativa – ovvero le elezioni- sia della democrazia diretta – ossia referendum e iniziativa legislativa popolare. Inoltre, per le Regioni italiane è possibile prevedere nei propri Statuti strumenti di democrazia diretta differenti rispetto a quelli previsti per il livello nazionale; si pensi ad esempio ai referendum consultivi e propositivi presenti in alcuni ordinamenti regionali.⁴ Il regionalismo offre dunque spazi per un incremento della partecipazione popolare, consentendo ai cittadini di esercitare i propri diritti di partecipazione⁵ in più occasioni e con riferimento a diversi livelli di governo.⁶

Già negli anni '70, però, alcuni illustri costituzionalisti - *in primis* Costantino Mortati - sottolineavano l'insufficienza degli strumenti democratici esplicitamente previsti dalla Costituzione a dare effettiva attuazione del principio di sovranità popolare. È proprio Mortati nel suo commento all'art. 1 della Costituzione ad osservare come "l'impiego delle forme democratiche che trovano il loro fulcro nel congegno parlamentare sia riuscito solo imperfettamente a realizzare una democrazia sostanziale. Il principio della sovranità popolare riuscirà ad ottenere concretezza ed effettività solo quando la partecipazione dei singoli alla politica generale si effettui seguendo un processo che passi attraverso una molteplicità di gradi intermedi, fra loro collegati, in modo che quelli di grado inferiore siano ordinati come condizionanti e preparatori degli altri più elevati, in una progressione che giunga fino all'organizzazione centrale dello Stato".⁷ In questo senso, parte della dottrina ritiene che per una completa attuazione del principio di sovranità popolare non sia sufficiente limitarsi all'utilizzo dello strumentario "tradizionale" ma sia necessario prendere in considerazione quelle forme nuove e più complesse di partecipazione politica, capaci di canalizzare la sovranità popolare in modo parallelo alle procedure elettorali.⁸

4 Cfr. Alfonso Celotto, Regional and Local People Consultation through Referendum, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 4, Issue 1, 2012.

5 Sul concetto di diritti di partecipazione si veda Alessandra Valastro, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, in Alessandra Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 16-17.

6 Umberto Allegretti, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Vol. 1, 2011, 8.

7 Costantino Mortati, «Art. 1», in: Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 49.

8 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 8.

Sulla base di questo approccio si è cominciato, tra gli anni '70 e '80⁹, a teorizzare il concetto di democrazia partecipativa, da intendersi come quella struttura di governo all'interno della quale le decisioni (o alcune di queste) vengono adottate attraverso processi decisionali integrati da una fase consultiva che coinvolge direttamente i cittadini in processi dialogici, non basati sul principio maggioritario ma sul principio del consenso. Alla luce di queste teorie, si possono quindi ricondurre alla democrazia partecipativa tutte quelle pratiche, definite dalla dottrina anglosassone come "*democratic innovations*"¹⁰, assumono una posizione complementare rispetto agli strumenti propri della democrazia rappresentativa e diretta e che consentono di integrare i processi decisionali pubblici attraverso il coinvolgimento della società civile con il duplice fine di migliorare la qualità delle decisioni e di accrescerne la legittimazione. Questi strumenti utilizzano i principi tipici dei modelli deliberativi – ovvero l'informazione, il confronto aperto e paritario, i tempi certi di svolgimento della procedura e la motivazione della decisione finale – e offrono al decisore pubblico la possibilità di confrontarsi con le esigenze del territorio attraverso la creazione di arene deliberative, dotate di funzioni consultive e non decisionali.¹¹

Questo insieme di pratiche e strumenti aggiunge un nuovo elemento al *genus* partecipazione, affiancando alla tradizionale dicotomia democrazia rappresentativa/democrazia diretta una terza componente, quella della democrazia partecipativa.

2. La democrazia partecipativa nella Costituzione italiana

Generalmente, le costituzioni contemporanee non contengono espliciti riferimenti alla democrazia partecipativa e ai suoi istituti. Di conseguenza è necessario analizzare il significato delle disposizioni costituzionali per comprendere se la democrazia partecipativa possa essere considerata una componente costituzionalmente legittima della struttura democratica di un determinato stato.

9 *Ex Plurimis* cfr. Pier Luigi Zampetti, L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II - Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969; Alessandro Pizzorusso, Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, Giuffrè, Milano, 1982.

10 Si veda su questo: Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

11 Valeria De Santis, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, 198.

L'unica costituzione che a livello europeo contiene un espresso riferimento alla democrazia partecipativa è la costituzione portoghese che all'art. 2 dispone "*o aprufundamento da democracia participativa*" quale principio fondamentale, posto in una posizione di parità rispetto agli altri principi fondanti dello Stato, quali la sovranità popolare, lo Stato di diritto, il pluralismo e la garanzia dei diritti fondamentali.¹² La Costituzione italiana, pur non contenendo alcun esplicito riferimento alla democrazia partecipativa, dispone all'art. 3 co. 2 "...l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Tale disposizione deve essere necessariamente letta in prospettiva diacronica, collocandone il significato all'interno dei lavori dell'assemblea costituente che considerava la partecipazione alla stregua sia di principio e finalità in grado di descrivere il rapporto tra Stato e società, sia di principale strumento di trasformazione sociale.¹³ In questo senso l'art. 3 co. 2 Cost. qualifica la posizione del cittadino nel processo di formazione della volontà politica, economica e sociale dello Stato¹⁴, collocandola in un rapporto biunivoco con il principio di eguaglianza sostanziale, espresso nel secondo comma dell'art. 3. La sistematizzazione di tale principio porta a sostenere che l'effettiva realizzazione dei diritti di partecipazione presupponga un insieme di interventi positivi, come avviene nel caso dei diritti sociali.¹⁵

Se da un lato, questa norma potrebbe essere sufficiente a dare una base costituzionale all'utilizzo delle pratiche partecipative nel contesto dei processi decisionali pubblici, consegnando alla democrazia partecipativa un esplicito fondamento di principio,¹⁶ dall'altro, si potrebbe sostenere – come parte della dottrina ha fatto – che l'assenza di un'esplicita individuazione di modi e forme della partecipazione possa costituire un ostacolo alla legittimità costituzionale della democrazia partecipativa.¹⁷

12 Umberto Allegretti, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Vol. 1, 2011, 7.

13 Così l'Assemblea Costituente: «Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori alla organizzazione economica, sociale e politica del paese»: A.C., Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione, 262 ss.; cfr. anche Alessandra Valastro, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, in Alessandra Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 12.

14 Valeria De Santis, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, XVIII.

15 Alessandra Valastro, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, in Alessandra Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 17.

16 Umberto Allegretti, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Vol. 1, 2011, 6.

17 Lelio Basso, Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II – Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969, 15.

Nell'incertezza del dettato costituzionale, l'ancoraggio giuridico delle pratiche partecipative è stato facilitato dall'opera della Corte costituzionale che nel 2004 si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni dello Statuto della regione Emilia Romagna riguardanti proprio istituti riconducibili al concetto di democrazia partecipativa.¹⁸ Agli artt. 17 e 19, il relativo Statuto prevede, da un lato, che nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale l'adozione del provvedimento finale possa essere preceduta da istruttoria pubblica e, dall'altro, che sia previsto un diritto di partecipazione al procedimento legislativo in capo a tutti i soggetti della società civile che ne facciano richiesta. Tali disposizioni venivano impugnate dal governo lamentando la violazione degli artt. 97, 3 e 49 della Costituzione, in quanto le procedure partecipative previste dallo Statuto avrebbero compromesso sia il buon andamento della pubblica amministrazione in termini di efficacia ed efficienza, sia l'intero sistema di democrazia rappresentativa così come costituzionalmente definito.

La Consulta fa salve tali disposizioni stabilendo espressamente che “questi istituti [di democrazia partecipativa] non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche”.¹⁹ La Corte costituzionale, attraverso tale interpretazione, evidenzia quindi come rientri nella competenza delle regioni la previsione di strumenti partecipativi integrativi del processo legislativo, purché si tratti di “limitate e trasparenti procedure di consultazione da parte degli organi regionali dei soggetti sociali od economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti”.²⁰ Si evince dunque come la Corte ammetta gli strumenti partecipativi e li ritenga compatibili con i principi costituzionali, purché operino in senso complementare e non alternativo rispetto alla democrazia rappresentativa, considerata struttura portante dell'ordinamento repubblicano.

Dimostrato l'ancoraggio costituzionale del concetto di democrazia partecipativa è quindi possibile procedere, nei prossimi paragrafi, ad una analisi degli strumenti partecipativi giuridicamente previsti e/o sperimentati in Italia a livello statale e a livello regionale. Tale analisi permetterà di trarre delle valutazioni sia rispetto allo *status quo* del-

18 Sent. Corte Cost. 379/2004.

19 Punto 5 del Considerato in diritto, sent. Corte Cost. 379/2004.

20 Punto 5 del Considerato in diritto, sent. Corte Cost. 379/2004.

le previsioni legislative statali e regionali in materia di democrazia partecipativa, sia con riferimento alla qualità operativa di tali strumenti.

3. Strumenti di democrazia partecipativa a livello statale

A livello statale, è difficile individuare strumenti istituzionalizzati che possano essere ricondotti alla summenzionata definizione di democrazia partecipativa. In prospettiva comparata si può indicare il dibattito pubblico francese quale esempio di procedura partecipativa istituzionalizzata a livello nazionale.²¹ Per quanto riguarda l'Italia invece, si evidenzia, da un lato, la previsione costituzionale dell'istituto della petizione, che potrebbe - sotto certi aspetti - essere considerato uno strumento di democrazia partecipativa e, dall'altro, di un esperimento di consultazione pubblica effettuato nel corso del 2013 sul tema della riforma costituzionale.

3.1. La petizione

L'unico istituto previsto dalla Costituzione che potrebbe essere riportato all'alveo degli strumenti di democrazia partecipativa è quello della petizione, previsto dall'art. 50. In dottrina si discute della riconducibilità o meno della petizione al novero degli istituti di democrazia partecipativa o di quella diretta.²² Tale strumento viene concepito dalla maggior parte delle carte costituzionali democratiche come una modalità di interazione e comunicazione tra cittadini e istituzioni rappresentative, nonché di partecipazione alle attività delle camere.²³ In tal senso, l'istituto della petizione potrebbe essere considerato uno strumento di democrazia partecipativa, creando le basi per l'istituzione di canali di raccordo e di dialogo tra cittadini e rappresentanti nel contesto dei processi decisionali pubblici. Questo istituto, previsto già dai costituenti nel 1948, ha però perso

21 Sul caso del dibattito pubblico francese si vedano: Jean-François Beraud, Il caso della Francia: la Commission Nationale du Débat Public, in Alessandra Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 387-396; Michel Fromont, Fondements de la Démocratie Participative en Droit Français, in Allegretti Umberto (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 47-64.

22 La petizione viene considerata da alcuni quale strumento di democrazia diretta, v. Umberto Allegretti, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Vol. 1, 2011, da altri quale istituto di democrazia partecipativa, v. Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 514.

23 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 513.

rilevanza a seguito del consolidarsi della “democrazia dei partiti” e della capacità dei partiti stessi, soprattutto in determinati periodi storici, di rappresentare gli interessi dei cittadini. È per questa ragione che da un determinato momento in poi la petizione è stata relegata in una posizione di quasi totale residualità.²⁴

A fronte della recente “crisi dei partiti” e della relativa perdita di fiducia nella loro capacità di convogliare la pluralità di interessi presenti nella società, tale strumento potrebbe oggi tornare in auge e trovare una nuova collocazione giuridica in relazione al principio pluralista e a quello partecipativo.²⁵ In questo senso si tenta una nuova configurazione della petizione come “istituto *sui generis* del diritto pubblico, non inquadrabile tra i diritti politici in quanto privo di efficacia decisoria, a valenza principalmente partecipativa e di indirizzo, che troverebbe il suo fondamento proprio nel principio partecipativo di cui all’art. 3 co. 2, Cost”.²⁶

Per quanto riguarda l’effettiva funzionalità della petizione, si sottolinea il quasi totale disinteresse delle Camere nei confronti delle - poche - petizioni che vengono portate alla loro attenzione.²⁷ Le petizioni che vengono presentate, infatti raramente vengono prese in considerazione e discusse nel merito. Si potrebbe dunque pensare che l’istituto debba considerarsi come un “relietto del passato”, caratterizzato da una netta mancanza di funzionalità ed efficacia.²⁸ Per quanto questo possa valere a livello statale, l’esperienza regionale ci insegna che lo strumento della petizione può essere sottoposto ad interventi di “chirurgia istituzionale”, finalizzati alla rivitalizzazione e alla ricontestualizzazione dell’istituto. Infatti, molti dei nuovi Statuti regionali prevedono la petizione e le conferiscono interessanti caratteristiche di innovazione istituzionale. Tra queste si sottolineano l’estensione della titolarità del diritto a tutti i residenti, e non ai soli cittadini italiani, insieme all’obbligatorietà per il consiglio regionale, in alcuni Statuti, di ricevere ufficialmente la petizione e, in altri, di prenderla in considerazione e discuterla in sede istituzionale.²⁹ L’esperienza regionale potrebbe insegnare allo Stato in quale senso rinnovare

24 Romano Orrù, *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà. Evoluzione storica e profili comparatistici*, Giappichelli, Torino, 1996, 187 ss; Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 513.

25 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 514.

26 Paolo Giocoli Nacci, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, Jovene, Napoli, 1979, 56.

27 Nella XIII legislatura sono state presentate 952 petizioni al Senato e 1881 alla Camera, v. Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 517.

28 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 517.

29 Cristina Bertolino, The revival of the right to petition in the Statutes of Italian Ordinary Regions, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 4, Issue 1, 2012, 85-93.

lo strumento della petizione per conferirgli nuova vita all'interno del contesto democratico.

3.2. La consultazione pubblica sulle riforme costituzionali

Nel 2013 il governo italiano ha dato il via a quello che potrebbe essere considerato un vero e proprio processo partecipativo a livello statale.

Il processo partecipativo è stato denominato “consultazione pubblica sulle riforme costituzionali”, ha interessato un periodo di 3 mesi e 203.000 persone hanno partecipato attivamente.³⁰ La consultazione si è svolta attraverso una piattaforma online³¹ e ha riguardato tre macro-ambiti relativi alla riforma costituzionale: il bicameralismo e la forma di governo, la democrazia diretta e la struttura del decentramento istituzionale. Il procedimento si articolava su due questionari di differente ampiezza e approfondimento: un “questionario breve” e un “questionario di approfondimento”. Le domande prevedevano delle scelte opzionali con l'aggiunta di alcuni campi aperti, ed erano corredate da didascalie, approfondimenti e un glossario.

A tal riguardo, interessa innanzitutto sottolineare come tale consultazione sia stata la più partecipata a livello italiano ed europeo (con oltre 200.000 utenti attivamente coinvolti). Inoltre, da una prospettiva sostanziale, si evidenzia come i cittadini abbiano confermato le priorità dell'agenda politica mettendo in luce la necessità di una riforma del bicameralismo e di una revisione del regionalismo italiano.³² A conclusione del processo il governo ha adottato un report, reso pubblico *online*.³³

Ciò che preme evidenziare è come, a fronte di un cambio di governo nel corso della procedura partecipata, gli esiti della consultazione non siano in alcun modo stati presi in considerazione nel prosieguo del processo di riforma costituzionale. Non solo, il nuovo governo non ha menzionato in alcuna sede ufficiale e non ha preso in considerazione in alcun modo i risultati – quantitativi e qualitativi – dell'*iter* partecipato avviato dal governo precedente, rendendo così l'intero processo non solo inefficace ma anche invisibi-

30 Per maggiori informazioni sui dati relativi alla consultazione pubblica si veda: http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale.pdf (18.03.2015).

31 La piattaforma, ad oggi ancora utilizzata per l'avvio di pratiche partecipative è disponibile al sito: www.partecipa.gov.it (18.03.2015).

32 Francesco Palermo, Participation, federalism and pluralism: challenges to decision-making and responses by constitutionalism, in Cristina Fraenkel-Haebler et al. (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Leiden/Boston, Brill Publishing House, 2015, 31-47.

33 Disponibile al link: http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale.pdf (18.03.2015).

le, frustrando quindi il significato stesso della partecipazione democratica dei cittadini.³⁴

È evidente come l'assenza di una previsione giuridicamente vincolante rispetto all'utilizzo degli esiti di un processo partecipativo, ponga tali esperimenti alla *mercé* della volontà politica delle maggioranze governative.

Di seguito, si vedrà come tale affermazione sia valida e possa replicarsi anche rispetto ad alcune delle esperienze di democrazia partecipativa sperimentate in ambito regionale.

4. Strumenti di democrazia partecipativa istituzionalizzati a livello regionale: casi scelti

4.1. Democrazia partecipativa in Lazio...

Con la legge regionale n. 4 del 2006, attuata con il regolamento della Giunta regionale n. 4 del 2006, la Regione Lazio ha introdotto la possibilità di avviare processi di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia economico-finanziaria e di bilancio regionale (cd. bilancio partecipativo³⁵). Lo strumento partecipativo è stato ritenuto dalla Regione il metodo più idoneo a garantire il miglioramento della qualità delle decisioni, nonché il più elevato grado di coinvolgimento degli enti, delle organizzazioni economico-sociali e dei cittadini, con carattere di diffusione, continuità e strutturazione. Nel panorama italiano, tale previsione legislativa risulta essere il primo esempio di istituzionalizzazione legislativa di pratiche partecipative a livello regionale.³⁶

Il regolamento di attuazione prevede che il processo di bilancio partecipativo che si componga di 3 fasi, l'informazione, la consultazione e il monitoraggio finale e che coinvolga tutti i soggetti interessati alle politiche economico-finanziarie della regione, prescindendo così dal concetto di cittadinanza. Individua inoltre nell'assessorato regionale

34 Francesco Palermo, Participation, federalism and pluralism: challenges to decision-making and responses by constitutionalism, in Cristina Fraenkel-Haeberle et al. (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Leiden/Boston, Brill Publishing House, 2015, 31-47.

35 Valeria Canafoglia, Cicli procedurali dei Bilanci Partecipativi: alcuni esempi italiani, in Umberto Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 129-142.

36 Riccardo Troisi/Mauro Buonocore, Il Lazio: Un laboratorio di Processi Partecipativi, in Umberto Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 263-276.

competente in materia di bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione, l'organo deputato ad organizzare e a gestire l'intero processo partecipativo.

Al modello partecipativo istituito a livello regionale è stata data concreta attuazione tra il 2007 ed il 2010 coinvolgendo i cittadini nel processo di definizione del bilancio regionale, attraverso le tre fasi individuate dal regolamento n. 4/2006. Il processo è stato intitolato "Metti la tua voce nel bilancio" ed ha permesso agli abitanti della regione Lazio di esprimersi sulle scelte di bilancio attraverso questionari cartacei, assemblee pubbliche e strumenti di *e-democracy* sviluppati in via sperimentale dalla giunta regionale. Dal 2010 ad oggi non è possibile rilevare tracce di ulteriori processi partecipativi attuati nell'ambito delle politiche di bilancio, nonostante la legge e il regolamento attuativo siano tuttora in vigore.³⁷

La motivazione di questo improvviso stallo nell'implementazione di una pratica positivamente sperimentata nel corso di quattro anni consecutivi è da individuarsi, con alta probabilità, nelle elezioni regionali tenutesi nel 2010 e nel conseguente cambio politico al governo della regione e all'assessorato competente in materia di bilancio, l'organo deputato ad attivare i processi di bilancio partecipativo. Tale fenomeno dimostra come le pratiche partecipative, per quanto istituite ed istituzionalizzate in fonti legislative e regolamentari, dipendano (quasi) completamente dalla volontà politica dei governanti eletti. Ciò evidenzia lo stretto legame che intercorre tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa. In questo senso ci si chiede se la previsione legislativa di pratiche partecipative da implementare obbligatoriamente (a fronte di possibili sanzioni) potrebbe rappresentare una soluzione per questo deficit di funzionalità proprio dei processi partecipativi. Una forte istituzionalizzazione delle modalità di implementazione di tali processi potrebbe infatti, da un lato, garantire l'indipendenza del processo partecipativo dalle spinte politiche incrementando le garanzie di regolarità, trasparenza ed indipendenza ma, dall'altro, rischierebbe di ingessare le pratiche partecipative in forme ed atti che potrebbero snaturare l'identità e lo scopo della democrazia partecipativa stessa. Si osserva infatti come le più fortunate esperienze partecipative si siano mosse, almeno nei loro primi passi, in sostanziale spontaneità e con basi giuridiche molto tenui, elastiche e flessibili.³⁸

37 Sui dettagli del processo si veda: Eupolis Policy Paper, *Democrazia partecipativa e legislazione regionale*, disponibile al link: http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=031c3050-3a73-4603-b142-0f80b17c9edd&groupId=38960 (18.03.2015).

38 Umberto Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Vol. 1, 2011, 7.

4.2. ...ed in Toscana

A questo proposito, risulta interessante analizzare l'esperienza della Regione Toscana che, pochi mesi dopo l'adozione della legge della Regione Lazio, ha approvato una legge organica di disciplina dei processi partecipativi, in cui la partecipazione dei cittadini non viene limitata solamente alle decisioni di natura economico-finanziaria, ma viene estesa potenzialmente a tutti i processi decisionali pubblici (Lr. n. 69/2007).³⁹

In termini innovativi rispetto al processo sviluppatosi in Lazio, la legge Toscana prevede, da un lato, l'istituzione di un'autorità indipendente *ad hoc* – denominata Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione – deputata ad avviare, monitorare e valutare tutti i processi di democrazia partecipativa presenti sul territorio regionale e, dall'altro, la possibilità di auto abrogazione della legge dopo un periodo di applicazione sperimentale – della durata di cinque anni – allo scadere del quale la giunta e il consiglio regionale sono chiamati a valutare l'efficacia, la diffusione e il rendimento delle pratiche partecipative.⁴⁰

Questa legge si distingue dalle disposizioni della regione Lazio per il tentativo di introdurre nel sistema democratico regionale meccanismi partecipativi in grado di superare il “deficit di funzionalità”, legato alla mancanza di organismi e procedure in grado di garantire la regolarità, la trasparenza e l'indipendenza dei processi partecipativi. La previsione di un'autorità indipendente si pone proprio nell'ottica di garantire una netta scissione tra le procedure partecipative e l'influenza degli attori politici, in grado di condizionare la buona funzionalità di tali pratiche.⁴¹ In questo senso l'autorità è chiamata a fungere da vero e proprio “vigile” della partecipazione a livello regionale.

Anche la clausola di auto-abrogazione ha assunto il significato di garantire a tali pratiche un periodo di prova. Infatti nel 2013, allo scadere del quinquennio, gli organi regionali hanno avuto modo di valutare se istituzionalizzare o meno gli strumenti della democrazia partecipativa, senza così dover lasciare in vigore previsioni legislative inapplicate, come abbiamo visto essere successo in Lazio.

39 Per approfondire il caso della regione Toscana si veda: Antonio Floridia, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: riflessioni sull'esperienza Toscana*, in questo volume.

40 Giancarlo Paba/Anna Lisa Pecoriello/Camilla Perrone/Francesca Rispoli, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e Racconti*, Firenze University Press, Firenze, 2009.

41 Sulle garanzie della partecipazione si veda: Renato Cameli, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, in Alessandra Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 357-386.

La valutazione è stata positiva, e nel 2013 ha portato il consiglio regionale ad approvare una nuova legge, rinforzata nella sua visione partecipativa dei processi decisionali pubblici della regione Toscana (Lr. 46/2013). La legge del 2013, infatti, ha previsto un fondamentale elemento di innovazione e rinnovamento rispetto a quella precedente, da individuarsi nell'obbligo di attivare dibattiti pubblici a livello regionale su opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a 50.000.000 euro.⁴²

Per la prima volta in Italia si prevede l'obbligo di attivare un processo partecipativo, in questo caso il dibattito pubblico, prevedendo anche le modalità di attivazione, garanzia e funzionamento di tale processo. Il soggetto deputato ad attivare tale processo è l'Autorità, che avrà altresì il compito di gestire e monitorare l'andamento dell'intero percorso partecipativo. Di particolare rilievo è anche la previsione relativa ai costi di un dibattito pubblico: l'Autorità dovrà attivarsi per acquisire non solo la collaborazione dei soggetti promotori, ma anche il loro attivo contributo sul piano finanziario, affermando così il principio per cui le spese relative all'informazione dell'opinione pubblica e al rapporto con i cittadini devono essere considerate, a pieno titolo, una voce essenziale all'interno di un progetto di investimento.⁴³

4.3. Il caso della Provincia Autonoma di Trento⁴⁴

Nel dicembre del 2014 la Provincia Autonoma di Trento ha adottato la L.p. n.12/2014 che ha modificato parte delle disposizioni della L.p.n. 3/2006, in materia di governo dell'autonomia del Trentino. La legge ha introdotto in un nuovo capo – il V *ter* – una serie di norme relative alla partecipazione dei cittadini nei processi decisionali delle Comunità di Valle, livello di governo intermedio tra comuni e Provincia.

È interessante analizzare il caso della Provincia Autonoma per due ordini di ragioni: da un lato per comprendere come un ente dotato di speciali condizioni di autonomia abbia utilizzato le maggiori competenze legislative e amministrative di cui è titolare per introdurre meccanismi istituzionali e decisionali più o meno innovativi; dall'altro interessa valutare se la Provincia Autonoma abbia fatto tesoro dell'esperienza delle altre regioni italiane rispetto alle modalità con cui dare attuazione alle pratiche partecipative.

42 Valeria De Santis, La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013.

43 Relazione sulla legge disponibile al link: <http://www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione> (18.03.2015).

44 Le riflessioni di questo paragrafo sono frutto di uno studio condotto dalla dott.ssa Alice Valdesalici e dall'autrice per la Provincia Autonoma di Trento nel luglio del 2014.

Rispetto alla prima questione, la Provincia Autonoma di Trento rappresenta un valido esempio di come un'autonomia speciale abbia fatto uso della competenza primaria in materia enti locali (art. 4 Statuto di Autonomia) per elaborare una riforma complessiva dell'amministrazione locale. Le soluzioni individuate dalla Provincia Autonoma di Trento risultano particolarmente interessanti ed innovative soprattutto se paragonate alla uniforme monotonia che caratterizza il sistema locale italiano.⁴⁵ Con la Legge Provinciale 3/2006 la Provincia ha, infatti, avviato una generale riforma del suo sistema istituzionale attraverso l'introduzione di un nuovo ente intermedio tramite il quale esercitare parte delle competenze trasferite dalla Provincia ai Comuni: la Comunità di Valle.⁴⁶

Affrontando la seconda questione, si evidenzia come la Provincia Autonoma abbia attentamente valutato le altre esperienze regionali italiane, per introdurre – nel 2014 – elementi di democrazia partecipativa all'interno della struttura democratica delle Comunità di Valle con l'intento di conciliare forme di democrazia rappresentativa e di democrazia partecipativa, attraverso strumenti tipizzati e non.

A tal fine gli artt. 17 *decies* -17 *sedecies* prevedono l'istituzione di un autorità per la partecipazione locale che sarà composta da un funzionario della Provincia e da due soggetti selezionati dalla Provincia in base a meriti ed esperienza professionale in materia di processi decisionali pubblici. A tal proposito si evidenzia che la composizione dell'autorità, da un lato, rispecchia gli interessi del territorio (funzionario dell'amministrazione) e, dall'altro, garantisce l'indipendenza dell'organo attraverso la previsione dei due membri esperti. L'autorità durerà in carica cinque anni e avrà il compito di vagliare ed eventualmente ammettere le proposte di processi partecipativi e di attivare - anche d'ufficio - i processi partecipativi. Infatti taluni processi partecipativi, relativi alla definizione di determinati atti di competenza delle Comunità di Valle dovranno essere obbligatoriamente attivati, limitando quindi sia la discrezionalità tecnica dell'autorità, sia la discrezionalità degli attori politici.⁴⁷

45 Elena Garbari, L'attuazione della riforma istituzionale in Trentino e l'istituzione delle comunità di valle, in Postal Gianfranco/Mauro Marcantoni (a cura di), *L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della PAT*, Franco Angeli, Milano, 2013, 34-44.

46 Per approfondire si veda: Fulvio Cortese/Sara Parolari, La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale, in *Federalismi.it*, 2006; Sara Parolari/Alice Valdesalici, Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina, *Istituzioni del Federalismo*, Vol. 2, 2011, 423-445.

47 Ex art. 17 *quaterdecies* co. 1, Lp. n. 12/2014: "Sono sottoposti al processo partecipativo prima della loro approvazione: la proposta di piano sociale, il documento preliminare all'accordo-quadro di programma, il programma degli investimenti territoriali previsto dall'art. 24bis comma 1, la proposta di programma di sviluppo economico".

La legge prevede che gli esiti dei processi partecipativi abbiano solo valore consultivo. Nonostante ciò è previsto che i risultati dei processi debbano essere presi in considerazione dai soggetti legittimati alla decisione finale, i quali dovranno motivare l'eventuale scostamento della decisione rispetto all'esito del processo. In questo modo i processi partecipativi saranno considerati dalla popolazione come luoghi di effettiva integrazione del dibattito e della decisione pubblica.

Ad oggi non è possibile effettuare valutazioni di merito con riferimento alla resa istituzionale di tali disposizioni legislative. Nel maggio del 2015 si terranno infatti le elezioni comunali in Provincia di Trento e gli eletti andranno poi a formare i nuovi organi di governo delle Comunità di Valle, che saranno chiamati a dare attuazione a tali previsioni normative, introducendo nei propri statuti le forme e le modalità che assumerà la partecipazione in ciascun territorio.

5. Conclusioni

La forma di governo parlamentare, il prodotto più elaborato dei meccanismi rappresentativi, non sembra corrispondere più alle esigenze della società odierna. Che la democrazia rappresentativa in generale, e la forma di governo parlamentare in particolare, siano in crisi, risulta evidente da una pluralità di elementi tra cui emerge il ruolo sempre più marginale delle assemblee elettive. La rappresentanza "politica" degli interessi passa sempre più attraverso canali alternativi al circuito politico-rappresentativo e cresce il ruolo della legittimazione tecnica delle decisioni (dalle decisioni giudiziarie a quelle fondate sulla discrezionalità tecnica). Il fenomeno è dovuto alla complessità delle società contemporanee, articolate e pluraliste, e alla necessità di assumere decisioni complesse (dipendenti, ad esempio dall'innovazione) che non si prestano ad essere efficacemente gestite solo in base ad un mandato elettivo. Ciò vale per tutti i livelli di governo da quello sovranazionale a quello nazionale, da quello regionale a quello comunale e intercomunale.

In questo contributo ci si è soffermati ad analizzare in particolare due livelli di governo, quello costituzionale e quello regionale. Gli esempi sin qui menzionati hanno dimostrato come il panorama italiano risulti particolarmente interessante rispetto al tema delle pratiche innovative di democrazia partecipativa. A fronte dell'analisi effettuata è possibile sostenere che i nuovi strumenti di democrazia partecipativa possano garantire una buona resa istituzionale solo qualora siano disciplinati a livello legislativo e siano combinati con efficaci meccanismi di garanzia e controllo. In questo senso è positiva l'esperienza della regione Toscana che, attraverso l'istituzionalizzazione dell'auto-

rità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, è stata in grado di garantire continuità ed efficacia all'implementazione di processi partecipativi sul territorio.

La partecipazione si presta spesso ad essere oggetto di scambio e di retorica politica; affinché la partecipazione democratica nei processi decisionali non diventi mera enunciazione di principio, strumentalizzabile dalle parti politiche a scapito della effettiva partecipazione dei cittadini, si devono necessariamente compiere ricerche e valutazioni approfondite delle buone pratiche poste in essere in Italia e in Europa, al fine di comprendere quale modello meglio si adatti alle singole peculiarità territoriali, sociali e culturali. Per questo è fondamentale che gli organi rappresentativi adottino regolamentazioni chiare e trasparenti al fine di garantire l'introduzione nei processi decisionali di percorsi partecipativi che sappiano adattarsi alle esigenze di società che crescono, cambiano e necessitano - sempre più - di sofisticati strumenti di innovazione istituzionale.

Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: riflessioni sull'esperienza toscana

Antonio Floridia*

* Dirigente del Settore "Politiche per la partecipazione", Regione Toscana.

1. Premessa

La legge regionale toscana n. 69, del 27 Dicembre 2007, (“Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”), è stata una legge con una sua singolarità: rientra tra i pochi esempi, in Italia, di *sunset law*, ovvero una legge che prevedeva la propria stessa scadenza, a meno che nel frattempo non fosse stata esplicitamente riapprovata. Questo termine era stato fissato dalla legge stessa al 31 dicembre 2012, prevedendo che, nei mesi precedenti, il Consiglio Regionale promuovesse un percorso per valutare “l’efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi” promossi dalla legge. Questo percorso si è svolto, in effetti, a partire dalla primavera del 2012, e il 19 Dicembre 2012 il Consiglio Regionale toscano ha approvato a larga maggioranza una Risoluzione in cui si dava un giudizio nel complesso positivo sull’esperienza condotta, si affermava l’opportunità di riconfermare la legge e si suggerivano alcuni orientamenti per introdurre alcune modifiche. Nel primo semestre del 2013, si è lavorato ad una nuova stesura della legge che infine è stata approvata il 2 agosto dello scorso anno. Dopo alcuni mesi di stasi, dovute a varie difficoltà tecniche e burocratiche, la nuova legge, la n. 46 del 2013, è entrata nell’autunno 2014 nella sua fase pienamente operativa.

Non è possibile, in questa sede, proporre un bilancio compiuto dell’esperienza toscana, per il quale rimando ad alcuni lavori, miei e di altri, di carattere più analitico,¹ né posso proporre una ricostruzione dettagliata della genesi e delle finalità della legge Toscana.² Vorrei qui limitarmi a indicare i punti essenziali della normativa toscana e, soprattutto, soffermarmi sulle idee di fondo, sul modello di democrazia, a cui questa normativa si ispira.

1 Antonio Floridia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma, 2012; Massimo Morisi/Camilla Perrone, *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Torino, 2013: nel volume sono contenuti molti casi di studio “toscani”; e così pure il volume curato da Luigi Bobbio, *La qualità della deliberazione*, Carocci, Roma, 2013.

2 Una “storia” della legge toscana in Antonio Floridia, Le “buone ragioni” di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare), in Massimo Morisi/Camilla Perrone, *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Torino, 2013.

2. L'impianto della normativa

La legge toscana si fonda su due assi:

a) il primo è quello del sostegno ai processi partecipativi locali: la legge definisce un insieme di procedure attraverso cui la Regione offre un sostegno, soprattutto finanziario, ad una serie di soggetti (enti locali, cittadini, scuole, imprese) che richiedono l'apertura di un processo partecipativo su un oggetto ben determinato. La valutazione e l'ammissione al sostegno regionale dei progetti partecipativi presentati (con tre scadenze, nel corso dell'anno), viene affidata ad un organo indipendente, l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, eletto dal Consiglio Regionale. La legge precisa poi i requisiti e i criteri di priorità che l'Autorità deve seguire nella valutazione dei progetti presentati. La legge fissa infine alcune caratteristiche dei processi: prima fra tutti la durata, massimo sei mesi. Nel definire le caratteristiche di un processo, la legge si ispira qui, sia pure in modo non rigido né meccanico, ai paradigmi teorici della democrazia deliberativa – tema su cui mi soffermerò nella seconda parte di questo intervento. L'Autorità è un organo collegiale di tre persone. La legge prescrive il profilo di chi è chiamato a svolgere questo incarico: si deve trattare di personalità “di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative” (art. 3, c.2)

b) Il secondo asse è quello del “Dibattito pubblico” (DP) su opere di rilevanza regionale. Si riprende qui il modello francese del *Débat Public*, con tutti gli opportuni e necessari adattamenti ad una scala regionale. Questa parte della legge – su indicazione del Consiglio Regionale – è stata quella più ampiamente modificata, rispetto alla prima versione della legge. Senza poter entrare qui nei dettagli, la novità principale sta nella previsione della obbligatorietà di svolgimento di un DP, per tutte le opere che superino una soglia finanziaria di 50 milioni di Euro. Il DP viene definito come “un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti e interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale” (art. 7, c.1). Le modalità di svolgimento sono del tutto simili al modello francese, in particolare per quanto riguarda il rapporto finale, e l'obbligo, per il soggetto titolare dell'opera, di motivare, entro tre mesi, la rinuncia al progetto, o una sua modifica, o una sua conferma. La legge, inoltre, mette particolare cura nel definire la fase procedurale in cui è possibile l'apertura di un Dibattito Pubblico: il Dp “si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto”, “quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili”; e può svolgersi “anche in

fasi successive, ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva" (art. 7, c. 2).

Questa modifica si è resa necessaria per un semplice dato: il "DP", su grandi opere o su opere di rilevanza regionale, è stata la parte della legge più problematica della nostra prima esperienza, proprio perché - prevedendo il carattere facoltativo dell'apertura di un DP - per varie ragioni che qui sarebbe troppo lungo spiegare - non si sono svolti finora dei veri e propri DP.

3. L'ispirazione teorica della normativa regionale toscana

La parte della legge che si è rivelata più efficace, e che possiamo dire oramai consolidarsi positivamente, è quella relativa al sostegno ai processi partecipativi locali: in 4 anni se ne sono svolti 116, con un budget annuo complessivo di circa 650 mila euro.

Qui, la *ratio* è molto semplice: la Regione mette a disposizione delle risorse, ma non si tratta di un sostegno indiscriminato o incondizionato: i processi partecipativi devono rispondere a determinati requisiti (che la legge precisa: un oggetto, su cui ancora devono essere assunte delle decisioni; i tempi; le metodologie inclusive, ecc.).

Su questo punto emerge lo "spirito" peculiare della legge toscana: essa offre una cornice procedurale che mira a promuovere bensì la "partecipazione", ma non una partecipazione quale che sia. Essa intende piuttosto promuovere forme innovative di partecipazione (che cominciano a diffondersi in molte democrazie), strutturate, metodologicamente attrezzate: la legge non sostiene una serie di "assemblee", ma percorsi di discussione pubblica, nella fase che precede una decisione. Su questo punto, è bene essere netti: la nostra legge non si ispira in alcun modo ad una visione "diretta" della democrazia: la responsabilità politica delle decisioni spetta alle istituzioni democratiche rappresentative, e non può che rimanere ad esse. Ma le istituzioni possono, e sono incentivate a farlo, aprire un dialogo pubblico, prima di decidere, per raccogliere e valorizzare opinioni, giudizi, esperienze diffuse nella società. Non è, si noti bene, un ruolo meramente consultivo, quello che si affida alla partecipazione: la legge è molto precisa nel prescrivere che l'apertura di un processo partecipativo avvenga solo laddove una decisione è ancora da prendere, e quando ancora diverse opzioni sono possibili. La partecipazione può concorrere, se produce buone idee, alla definizione, o ad una migliore definizione, di una decisione. La capacità di influenza che un processo partecipativo può esercitare non è affidato ad una qualche (peraltro impossibile) codifica giuridica o ad

una “cessione di sovranità”, ma alla capacità politica di produrre buone idee e consenso intorno alla soluzione di un problema collettivo.

Nei primi quattro anni, tra questi 116 casi, ovviamente, ci sono stati processi più o meno riusciti, ma il “modello” fondamentale ha funzionato: non sono pochi i casi in cui il confronto e il dialogo pubblico ha influenzato il processo decisionale, ha modificato gli orientamenti che all’inizio sembravano prevalenti (ad es., nella localizzazione di alcuni importanti impianti), ha permesso di includere nel processo decisionale una più larga platea di interlocutori, ha rafforzato la legittimità delle decisioni. La nuova versione della legge, ora, “stringe i bulloni”, per così dire, richiedendo che l’Autorità valuti con più rigore la rilevanza politica dell’oggetto delle domande, e che l’entità del finanziamento sia meglio commisurata all’oggetto stesso del processo. In sostanza, vorremmo ora – dopo la fase sperimentale – che tutti i processi finanziati abbiano un certo spessore politico. E le prime domande che proprio in questi giorni la nuova Autorità ha approvato sembrano rispettare queste attese: parchi urbani di notevole rilievo, risanamento di edifici storici, “contratti di fiume”, bilanci partecipativi, fasi preliminari della definizione di un piano strutturale; tutela, gestione e progettazione di beni comuni.

Ma ciò su cui qui preme soffermarmi è proprio l’idea di partecipazione, e l’idea di democrazia, che è insita nella trama normativa della legge.

La tesi che vorrei esporre è molto semplice, e si svolge su due piani: a) la legge toscana sulla partecipazione si ispira propriamente ad una concezione deliberativa della democrazia; non è dunque, in alcun modo, una legge riconducibile ad una qualche idea di “democrazia diretta” e lo è solo in parte ad un modello di “democrazia partecipativa”; b) una concezione deliberativa della democrazia rappresenta, a nostro parere, una possibile risposta, forse la più promettente, a quel complesso fenomeno che, spesso confusamente, viene definito come “crisi della democrazia”. Naturalmente, su questo secondo punto, in questa sede potrò solo limitarmi ad alcune considerazioni conclusive molto generali.

Ma cosa intendiamo esattamente per “democrazia deliberativa”? o per “deliberazione”? E cosa la distingue da un modello di “democrazia diretta” o di “democrazia partecipativa”?

Prima di provare a rispondere a queste domande, è opportuno anche intendersi sul termine “partecipazione”, che sta diventando parola carica di ambiguità: è un termine come è ben evidente, che “copre” molti possibili fenomeni: può essere distinta per la *sfera* in cui si esprime (politica, sociale, economica, ecc.), e per le *forme* che assume: idealmente, possiamo collocare tali forme lungo un continuum che vede, da una parte, tutte le forme di una prassi sociale e politica conflittuale e, all’estremo opposto, tutte le forme

di cooperazione solidale, tutte quelle forme di auto-organizzazione della società civile attraverso cui gli individui regolano la propria convivenza, affrontano in modo fraterno i problemi che questa impone o curano insieme alcuni beni comuni (una dimensione che evoca il principio della sussidiarietà).³ In mezzo, tra questi due poli, si può esprimere una ricchissima e variegata serie di possibili forme di partecipazione: la protesta, la denuncia, l'*advocacy*, la rivendicazione,...; e vi possono anche essere, ovviamente, ibridazioni e sovrapposizioni. E all'interno di queste possibili forme ed espressioni partecipative vi può essere anche, in varia misura, una dimensione deliberativa, nel senso proprio e specifico che cercherò di illustrare. Naturalmente, la società civile, nel suo pluralismo e nella sua autonomia, e nelle forme associative che esprime, è libera di adottare le forme e gli strumenti di partecipazione che più ritiene congrue alle proprie finalità. Ma non è questo, ovviamente, in discussione: il nostro tema è quello delle politiche e delle strategie che le istituzioni possono adottare con l'obiettivo di favorire e promuovere la partecipazione dei cittadini, e di farlo in modo innovativo e maturo, senza mettere in discussione le forme della democrazia rappresentativa, che rimangono insostituibili, ma ponendosi il problema di arricchire la qualità della vita democratica di una comunità politica.

Insomma, le vie della partecipazione...sono infinite; ma sono anche piuttosto diverse tra loro. Per questo occorre attentamente distinguere tra i diversi "aggettivi" – diretta, partecipativa, deliberativa – che vengono attribuiti alla democrazia.

a) Sulla democrazia "diretta" non occorre spendere qui molte parole: "democrazia diretta" evoca l'immagine dell'*agorà* ateniese e indica l'esercizio diretto del potere e della sovranità da parte dei cittadini. Forme di democrazia diretta sono tutte quelle procedure che implicano l'annullamento di ogni mediazione nell'esercizio del "potere del popolo": il prototipo è quello fornito dal referendum, ma rientrano in questa tipologia anche altri istituti, come il *recall* (la revoca, per via referendaria, di una carica pubblica assegnata a un eletto), o le procedure di proposta di legge di iniziativa popolare, laddove si affermi l'obbligo che esse siano sottoposte, ancora una volta, a un diretto voto popolare.

Le teorie che si appellano alla democrazia "diretta" trovano alimento nella critica al ruolo stesso della "rappresentanza". In questa visione della democrazia, centrale appare il presupposto – o il pregiudizio – che ogni forma di rappresentanza politica conduca inevitabilmente, o di per sé, alla separazione, al distacco, degli eletti dal popolo. E da qui,

3 Si veda su questo il contributo di Alber in questo volume.

dunque, le contromisure: quelle che portano a una visione della rappresentanza come delega vincolata e funzionale. Da qui, anche, il ricorso alla classica formula dell'estrazione a sorte: cittadini liberi e uguali, almeno in certe materie, possono essere insieme governanti e governati, e quindi si può affidare al criterio ugualitario per eccellenza, il sorteggio, l'affidamento di una funzione pubblica, sulla base di un principio di rapida rotazione delle cariche. Naturalmente, come ben si comprende, questa visione della democrazia, pone oggi numerosi problemi: il primo è quello della scala territoriale. Forme di democrazia diretta, oggi, nelle condizioni della nostra modernità, possono integrare talvolta, a certe condizioni, le istituzioni della democrazia rappresentativa e possono trovare un loro spazio, certamente, ma solo in una dimensione circoscritta, laddove si conservino ancora tratti di omogeneità culturale e sociale propriamente definibili come comunitarie. Ma vorrei qui sottolineare soprattutto un altro aspetto problematico: forme e strumenti di democrazia diretta, in molti casi, non facilitano lo sviluppo di una dimensione essenziale della democrazia: il dialogo pubblico, il confronto argomentato, la crescita di una consapevolezza collettiva, lo sviluppo di processi di apprendimento sociale.

Le decisioni politiche, oggi, avvengono per lo più in condizioni di radicale incertezza e ben difficilmente si lasciano ricondurre ad una logica di scelta binaria; e poi, gli individui ben difficilmente possiedono in partenza un quadro completo delle alternative disponibili, o tutte le informazioni necessarie. Un processo inclusivo e aperto di discussione pubblica, un processo di formazione e trasformazione delle opinioni, è un prerequisito essenziale per ogni decisione che sia solida sul piano cognitivo e, soprattutto, legittima sul piano democratico. Non basta registrare, "contare", le preferenze o le volontà che, privatamente, in modo isolato, un singolo cittadino può formarsi: occorre un processo pubblico di deliberazione.

b) "Democrazia partecipativa" è termine più ampio, e direi anche più generico: con esso, oggi, si indicano un insieme di pratiche che, in vario modo, implicano il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi decisionali delle istituzioni. "Democrazia partecipativa", in questo senso, evoca una concezione della democrazia che accentua, valorizza e, in termini normativi, auspica processi di decisione politica che vedano, quanto più possibile, l'intervento attivo e diretto dei cittadini. Questa visione della "democrazia partecipativa", da una parte, implica una qualche forma o misura di "sovranità" esercitata direttamente dai cittadini e, dall'altra, privilegia l'aspetto di educazione attiva alla cittadinanza che le pratiche partecipative implicano e favoriscono. La partecipazione, secon-

do questa visione, è lo strumento grazie al quale i cittadini si formano una consapevolezza critica, e si fanno costruttori delle scelte che toccano in qualche modo la loro vita.

Se vogliamo tornare alle origini di questo modello, ci dovremmo spostare negli Stati Uniti degli anni Sessanta del Novecento: è allora che nasce e si sviluppa un modello di *participatory democracy*, che trarrà ispirazione dal movimento per i diritti civili e poi dai grandi movimenti giovanili di quel decennio. Ma la ripresa più recente dei richiami alla “democrazia partecipativa” si produce sull’onda dei movimenti di critica alla globalizzazione: contro la logica del “pensiero unico”, occorre attivare un protagonismo sociale “dal basso” e la “democrazia partecipativa”, in questo senso, diviene lo strumento attraverso cui si costituisce una nuova soggettività sociale critica e antagonista. Torna, quindi, in forme rinnovate, l’idea di un *empowerment* delle società locali, oggi contro i processi di omologazione indotti dalla globalizzazione, e torna l’idea che le comunità locali si possano e debbano autogovernare, e riappropriarsi così del loro destino.

Tuttavia, a differenza delle visioni che possiamo propriamente ricondurre a una visione “diretta” della democrazia, le più recenti elaborazioni di un modello di “democrazia partecipativa” tendono a proporre una qualche forma di coesistenza o di complementarietà con le istituzioni della democrazia rappresentativa: le forme di “democrazia partecipativa”, così, tendono ad essere viste come spazi e momenti in cui i cittadini costruiscono una relazione con i processi decisionali propri delle istituzioni attraverso un loro intervento all’interno di tali processi. Permane, tuttavia, un elemento di ambiguità, laddove si presume che la partecipazione, di per sé, debba comportare un qualche elemento diretto di potere decisionale.

c) La “democrazia deliberativa” propone una visione diversa della democrazia ed anche una visione diversa della partecipazione.

La prima questione da chiarire è di tipo lessicale: occorre, cioè precisare che il termine (nel linguaggio corrente italiano assimilato spesso, *tout court*, a “decisione”, e spesso anche ad una decisione assunta da un qualche “organo”, come può essere la “delibera” di una giunta comunale o di un consiglio di amministrazione) rimanda piuttosto alle radici etimologiche classiche della parola e all’inglese *deliberation*.

“Deliberare” significa, classicamente, soppesare i pro e i contro delle possibili soluzioni ad un problema, trovare e sostenere le ragioni a favore di una scelta pratica e criticare quelle che non appaiono convincenti, riconoscere come accettabili gli argomenti che risultano persuasivi, respingere o contestare quelli che non appaiono tali. “Deliberare” significa formarsi un giudizio ponderato su ciò che è “giusto” o “sbagliato”, “buono” o “cattivo”, non su ciò che è “vero” o “falso”.

La democrazia deliberativa si configura oramai come una corrente fondamentale del pensiero democratico contemporaneo, che ha cominciato a prender forma dagli inizi degli anni Ottanta. Nonostante una sua crescente articolazione interna, possiamo trovare una possibile definizione unificante. E il punto cruciale è quello di una contrapposizione tra una concezione “aggregativa” della democrazia (ovvero, l’idea che le preferenze degli individui possano e debbano essere solo “contate”, assunte come “date”) e una concezione “trasformativa” e “discorsiva” della democrazia (ovvero, l’idea che le opinioni e i giudizi politici degli individui non sono un dato “esogeno”, ma possono e devono formarsi e trasformarsi nel corso stesso di un processo e di una procedura deliberativa).

Una visione aggregativa della democrazia assume che le decisioni politiche possano e debbano solo “riflettere” le opinioni e le volontà dei cittadini, quali che siano le forme e i canali con cui queste si formano.

Una visione deliberativa della democrazia afferma, certo, l’insostituibilità delle procedure elettorali che caratterizzano una democrazia rappresentativa, ma si fonda soprattutto su una forte connessione, sulla circolarità, tra partecipazione e rappresentanza.

Una procedura democratica deliberativa si fonda sulla discussione pubblica, sullo scambio di ragioni e di argomenti, e può ambire ad ottenere una soluzione condivisa, o produrre decisioni migliori; ma può anche limitarsi a circoscrivere le ragioni di un disaccordo o di un conflitto, a renderlo produttivo, attraverso un dialogo che riesca a trovare soluzioni innovative condivise o, quanto meno, reciprocamente accettabili. Ma quali che siano queste possibili finalità, un tratto comune caratterizza questo approccio: ed è il rifiuto della *immediatezza* del rapporto tra “volontà” e “decisione”, il rifiuto cioè di un circuito immediato di connessioni tra ciò che i cittadini pensano e vogliono su una data questione e le decisioni politiche da assumere su una tale questione. Al contrario, la democrazia deliberativa afferma e implica una visione che fonda la legittimità democratica di una decisione collettiva sulla deliberazione, ossia sul formarsi del giudizio nel vivo di una discussione libera e inclusiva, tra idee e opinioni diverse -- non sulla espressione diretta di una qualche presunta “volontà generale”.

Questa contrapposizione non si svolge nell’empireo delle idee: la possiamo cogliere anche nel senso comune, nei discorsi correnti: come quando, ad esempio, si proclama, “i cittadini devono poter decidere!”, senza in alcun modo chiedersi: ma “a che titolo”, su quali basi di legittimità, i cittadini che partecipano, i cittadini più attivi o motivati, possono rivendicare una qualche sovranità o un potere su decisioni che toccano un’intera comunità politica?

E dunque, una partecipazione che assuma i tratti di una deliberazione pubblica è una partecipazione che non implica in alcun modo una diretta e immediata assunzione di “quel che dice” o “vuole” la “gente”: partecipare in modo deliberativo significa discutere pubblicamente i vari aspetti di un problema collettivo, valutare le possibili soluzioni, addurre “buone ragioni” a favore dell’una o dell’altra. Insomma, un processo di formazione discorsiva delle opinioni e dei giudizi politici che si pone, evidentemente, in antitesi ad ogni concezione immediata della democrazia: quella “diretta” e “partecipativa”, ma anche tutte le altre possibili varianti che il rifiuto della mediazione può comportare; ossia, una visione “plebiscitaria”, o una logica populista; ma anche, per altro verso, una logica “tecnocratica”, laddove si ritiene che non vi sia spazio per la scelta e il dialogo, e che vi siano decisioni tecnicamente “obbligate” o “corrette”, di fronte alla quali possiamo limitarci a scegliere solo i più competenti.

Una deliberazione pubblica e democratica, quindi, pur mirando al consenso e alla condivisione, non annulla i conflitti che attraversano una comunità politica: sceglie di “trattarli” in modo creativo e costruttivo, rifiutando l’idea che la sola soluzione possibile sia quella affidata ai rapporti di forza, o soltanto alla negoziazione tra gli interessi, e/o alle procedure di voto fondate sul principio di maggioranza (come accade nei referendum). Senza naturalmente escludere che, in varie situazioni, questi tre modi di decidere (argomentare, negoziare e votare) possano convivere o combinarsi. E senza neppure escludere che una procedura deliberativa, in assenza di un accordo, possa concludersi con un voto; ma, come ben si comprende, lo stesso principio di maggioranza può acquistare un ben diverso significato e una ben diversa legittimità: una cosa è limitarsi a “contare” le opinioni, ben altra cosa è se al voto si giunge *dopo* una discussione nel corso della quale tutti i punti di vista hanno avuto modo di esprimersi, le opinioni si siano formate, trasformate, sono divenute più solide e informate, più riflessive, più aperte alle ragioni dell’altro.

Come scrisse John Dewey, «Come principio, il principio del governo di maggioranza è insensato proprio come i suoi detrattori lo accusano di essere [...] la cosa più importante è il come una maggioranza diventa tale: ossia i dibattiti che precedono la votazione, la modifica di un indirizzo per venire incontro alle opinioni delle minoranze [...]. L’esigenza essenziale, in altri termini, è il miglioramento dei metodi e delle condizioni del dibattito, della discussione e della persuasione. E’ questo il problema del pubblico».⁴

4 John Dewey, *Comunità e potere*, La Nuova Italia, Firenze, 1971, 162.

E allora, per concludere: ci possono essere molti modi di intendere la “partecipazione”. La democrazia deliberativa intende la partecipazione come una *fase* del processo decisionale, non come il luogo della decisione. E rifiuta questa identificazione perché si pone il problema della legittimazione democratica delle decisioni politiche che siano vincolanti per tutti.

Non posso qui affrontare distesamente le radici teoriche che sono alla base di questa visione della democrazia, ma ritengo che l'approccio più convincente possa essere cercato nelle posizioni del filosofo tedesco Jürgen Habermas, quali sono state espresse nella sua opera *Faktizität und Geltung*.⁵ La visione di Habermas, quella che si riassume nella formula del cosiddetto “doppio binario”, si fonda sul riconoscimento della doppia fonte di legittimità che può fondare una decisione democratica: la prima è una legittimazione discorsiva e deliberativa che si produce nella sfera pubblica, che nasce dalla capacità/possibilità della sfera pubblica di esprimere un potere comunicativo, ovvero una capacità di influenza che la prassi civica deliberativa dei cittadini è in grado di esercitare, sulla base della forza degli argomenti che essa è in grado di produrre, degli orientamenti e del consenso che in questo modo si formano intorno ad una scelta collettiva.

Ma accanto a questa fonte di legittimità ve ne è un'altra, che non possiamo aggirare o ignorare: è quella propria di una dimensione istituzionale propria di uno Stato democratico di diritto, ovvero quella che nasce da procedure democratiche e da istituzioni che hanno un fondamento costituzionale.

Tra questi due livelli, nella visione di Habermas, vi può essere convergenza e un processo di reciproco rafforzamento, ma vi può anche essere – e spesso vi è – tensione e conflitto. Quando, anche nel linguaggio comune, diciamo che una data scelta istituzionale soffre di un deficit di legittimità, - quando ad esempio una scelta politica e amministrativa produce conflitti, proteste, resistenze, veti -, esprimiamo proprio questo concetto: che quella scelta, pur assunta da legittime sedi istituzionali, appare “imposta”, “calata dall'alto”, non sufficientemente argomentata, non discussa adeguatamente dall'opinione pubblica, non sostenuta da un'adeguata comprensione e discussione tra i cittadini.

Tra la sfera pubblica, la sfera in cui si formano e si producono opinioni e giudizi politici, e la sfera delle legittime istituzioni democratiche, vi può essere comunicazione e reciproca permeabilità, ma vi può essere anche conflitto e separazione, ma la linea di distinzione deve rimanere ferma: ed è su questo crinale che possiamo e dobbiamo concepire il ruolo e la funzione di tutte quelle procedure partecipative (come quelle pensate

5 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992.

dalla legge regionale toscana) che cercano di connettere positivamente una deliberazione pubblica e democratica e il processo di costruzione di una decisione politica la cui titolarità spetta alle legittime istituzioni democratiche e rappresentative.

Quando l'articolo 15 della legge 69, e il nuovo articolo 16 della nuova legge 46, affermano che un ente locale deve impegnarsi a "tener conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento" - si presuppone una precisa concezione del ruolo della partecipazione come deliberazione pubblica e democratica. Possiamo cogliere qui l'originalità dell'impianto teorico e normativo della legge toscana sulla partecipazione e il fondamento della tesi secondo cui la sua ispirazione è propriamente riconducibile alla "democrazia deliberativa".

4. Alcune conclusioni

Lo scenario politico di questi anni, segnato dalla crisi economica e dagli effetti della globalizzazione, si accompagna, sempre più spesso, a una nutrita serie di diagnosi preoccupate sulla "crisi della democrazia". Diagnosi, occorre aggiungere, che in molti casi, specie nei discorsi correnti, appaiono piuttosto vaghe, così come confuse sono anche le terapie che vengono prospettate. In particolare, non appare ben chiaro quali sono le alternative che veramente si stanno misurando. Così, a fronte di tendenze che vedono l'affermarsi di moderne forme di "oligarchia", di potentati economici o tecno-strutture che sfuggono ad ogni forma di *accountability* democratica e che svuotano le sedi "tradizionali" della sovranità, sembra che la risposta, simmetrica, possa essere soltanto quella di un "ritorno al popolo", o una visione della democrazia che si appella al recupero di un qualche ruolo diretto ed immediato dei cittadini. E ancora, all'opposto, di fronte ad una lettura della crisi come crisi di "governabilità", come impotenza delle istituzioni democratiche ad offrire risposte "efficaci" e "rapide" alla nuova complessità sociale, la via di fuga sembra poter essere solo quella di un ulteriore accentramento dei poteri, aggirando regole e procedure, con una sorta di "illusione decisionista" che sospenda, di fatto, le mediazioni "faticose" e "lente" delle tradizionali forme della rappresentanza politica.

A noi sembra che queste due risposte, per certi versi simmetriche, siano insoddisfacenti, o anzi foriere di pericoli per la democrazia

A tutto ciò, si deve e si può opporre un'idea della politica democratica come paziente ricerca - al tempo stesso, cooperativa e conflittuale - delle soluzioni ai problemi del vivere comune, di una politica che sappia anche produrre e diffondere orientamenti e valori, che intervenga nella sfera pubblica contribuendo a far sì che si possa sviluppare un di-

scorso pubblico ricco, argomentato, pluralistico. Non si produce una buona democrazia, se a dominare la scena vi è quella che possiamo definire come la tirannia delle “preferenze immediate”, l’affannosa rincorsa a ciò che sembra essere l’espressione di una presunta “volontà popolare”, diretta e non-mediata, ovvero assunta come data, senza alcun canale o strumento che la possa rendere più riflessiva, consapevole, aperta e lungimirante.

Inspirarsi a questa visione della democrazia nella costruzione delle politiche pubbliche significa molte cose, esige un salto di consapevolezza, tanto nei gruppi di cittadini più attivi, quanto nei decisori politici. I cittadini attivi non possono presumere di ergersi come espressione, *tout court*, della “volontà generale” o pretendere di esercitare un indebito ruolo di potere. Chi esercita un ruolo politico, d’altra parte, non può abdicare dalle proprie responsabilità, ma deve anche essere consapevole di un dato: ossia che, oggi, nemmeno il più illuminato *policy-maker* può presumere di poter racchiudere nella propria visione strategica e nelle proprie competenze tutte le infinite variabili che concorrono a definire una decisione pubblica, dalla più complessa a quella apparentemente più semplice. Non esiste una razionalità onnicomprensiva del *policy-maker*, in grado di padroneggiare tutte le conoscenze e le esperienze necessarie a prendere una buona decisione: viviamo in un mondo in cui domina una radicale incertezza strategica. E poi, in tanti campi, è la stessa produzione di politiche pubbliche, la loro stessa efficacia, che presuppone e implica la partecipazione attiva dei possibili destinatari di quelle politiche, sia nella fase della loro elaborazione che in quella della loro implementazione. Una “buona” decisione, e soprattutto una decisione “legittima”, non è tale solo perché assunta da un’istituzione deputata ad assumerla: deve essere anche una decisione che viene “sentita” e vissuta come tale, discussa, compresa e accettata, da coloro che da essa sono toccati.

E’ pericoloso alimentare l’idea che ogni procedura democratica sia un fastidioso intralcio; che basti uno solo a decidere, o che bastino “i tecnici” o, per altro verso, il “primo che passa” (come propone un’ideologia “direttistica” e populistica che ha trovato alcuni nuovi cantori...).

Una decisione efficace e legittima può nascere solo dall’attivazione di saperi sociali diffusi, dalla valorizzazione di esperienze e competenze, dall’immissione nel *policy-making* delle opinioni, dei giudizi, dei “punti di vista”, che si producono nella società e che sono essenziali al prodursi di “buone pratiche”, grazie ad una discussione pubblica su ciò che sembra più “giusto” (relativamente più “giusto”) nelle condizioni date. Una democrazia deliberativa punta sulla mobilitazione di risorse cognitive diffuse e su una ge-

stione produttiva e creativa degli stessi conflitti, e su procedure di mediazione cooperativa nella ricerca delle soluzioni.

La via che si sta provando a sperimentare in Toscana, tra mille difficoltà, si ispira a questa visione. Dinanzi alle torsioni, in chiave populistica e/o tecnocratica, a cui la nostra democrazia è oggi esposta, crediamo non vi siano molte alternative: la democrazia vive se si riescono a creare, allargare, strutturare spazi e luoghi in cui il confronto pubblico e argomentato sulle decisioni collettive possa avvenire in modo sistematico e condiviso.

“Non pensiamo che il dibattito arrechi danno all’azione; il pericolo risiede piuttosto nel non chiarirsi le idee discutendone, prima di affrontare le azioni che si impongono”: sono parole che Tucidide attribuisce a Pericle. Crediamo che, a distanza di secoli, sia un insegnamento che non abbia perso valore.

Tracce di partecipazione e politiche giovanili. Il punto di vista dell'Europa e della Provincia autonoma di Bolzano

Luca Bizzarri *

* Dottore in giurisprudenza all'Università di Ferrara, dove ottiene anche un dottorato di ricerca in comparazione giuridica e storico-giuridica. Dal 2009 si occupa di politiche giovanili all'interno del Servizio giovani della Provincia autonoma di Bolzano per il quale coordina in particolare progetti sulla cittadinanza attiva, sulla partecipazione e sui percorsi di autonomia delle giovani generazioni. In qualità di esperto partecipa ai lavori del Consiglio d'Europa in tema di politiche giovanili.

1. La partecipazione come motore del cambiamento. Il ruolo delle nuove generazioni

Tra i tanti esempi che le cronache di questo Paese ci raccontano ce n'è forse uno che al meglio esprime il legame forte, e spesso indissolubile, che unisce il concetto di gioventù con quello di partecipazione.¹ Siamo nel 1956 in una piccola città della Sicilia occidentale, nelle vicinanze di Palermo, la cui popolazione è composta per lo più da pescatori e disoccupati che chiedono allo Stato di esercitare un loro diritto fondamentale, riconosciuto dalla Costituzione al suo articolo 4. Questo articolo prevede infatti che lo Stato intervenga per garantire a tutti e a tutte il diritto al lavoro o almeno le condizioni necessarie a rendere effettivo questo diritto. Allo stesso tempo, poiché diritti e doveri vanno sempre bilanciati, l'articolo 4 investe tutti i cittadini del dovere di svolgere un'attività, secondo possibilità e scelta, finalizzata al progresso materiale o spirituale della società tutta. Un impegno importante per chi lo deve riconoscere e per chi lo deve esercitare, tanto nella Sicilia degli anni Cinquanta quanto ai giorni nostri, in cui assistiamo ad una crescita del tasso di disoccupazione giovanile che sta lentamente investendo la metà della popolazione giovanile italiana di età inferiore ai 25 anni residente in Italia. Ma torniamo alla nostra piccola realtà siciliana. A fronte dell'alto numero di disoccupati e di una distratta amministrazione comunale, che lascia deperire le strade del proprio territorio, settemila di questi disoccupati decidono di compiere un atto rivoluzionario per protestare attivamente nei confronti di una situazione diventata ormai insostenibile e incominciano a lavorare. A lavorare gratuitamente e a farlo nell'interesse pubblico. Per cui questi cittadini si armano degli arnesi di lavoro e si mettono a riparare gratuitamente la strada pubblica in questione, ma i lavori di manutenzione vengono bruscamente interrotti dalle forze dell'ordine poiché l'autorità valuta l'azione al pari di una manifestazione sediziosa e pone termine all'opera con la forza denunciando gli autori davanti alla pubblica autorità. La protesta contro le istituzioni, che non avevano provveduto a dar lavoro ai disoccupati della zona, viene promossa e capeggiata da una grande personalità della nostra storia contemporanea, che fu poeta e innovatore nel campo educativo: Danilo Dolci, che all'epoca aveva 32 anni. A difesa di Dolci conserviamo oggi una grande lezione in tema di democrazia e esercizio della libertà che consiste nell'arringa di difesa pronunciata da Piero Calamandrei, giurista fiorentino spesso ricordato per il

1 Sui concetti di partecipazione e democrazia partecipativa si vedano i capitoli a cura di Alber, Bußjäger/Sonntag, Trettel e Floridia del presente volume.

suo appassionato “Discorso ai giovani sulla Costituzione”² di cui si riportano qui di seguito alcuni passaggi cruciali: “Signori giudici, che cosa vuol dire libertà, che cosa vuol dire democrazia? Vuol dire prima di tutto fiducia del popolo nelle sue leggi: che il popolo senta le leggi dello Stato come le sue leggi, come scaturite dalla sua coscienza, non come imposte dall’alto. Affinché la legalità discenda dai codici al costume, bisogna che le leggi vengano dal di dentro non dal di fuori: le leggi che il popolo rispetta, perché esso stesso le ha volute così”.³

La vicenda di Danilo Dolci, fra le tante che potevano essere citate in apertura di questo contributo, ci insegna che sovente quella che noi chiamiamo giustizia altro non è che il risultato di una serie di strappi sociali, di trasgressioni all’ordine preconstituito in nome di un’idea condivisa. La consapevolezza che le leggi, tutte le leggi, sono spazi all’interno dei quali - ci ricorda ancora Calamandrei - “bisogna far circolare il pensiero del nostro tempo, lasciarvi entrare l’aria che respiriamo, mettervi dentro i nostri propositi, le nostre speranze, il nostro sangue e il nostro pianto”,⁴ altrimenti non restano che formule vuote, esercizi stilistici operati da burocrati del diritto e della politica. Per evitare questa dissociazione tra forma e valori è opportuno che venga sempre alimentata la dialettica fra potere costituente (cittadini) e potere costituito (le istituzioni) con il fine di mantenere il giusto equilibrio fra insurrezione (parte che distrugge) e costituzione (parte che legittima) del potere.⁵ Le moderne democrazie occidentali hanno mantenuto questo equilibrio delegando alla *rappresentanza* la gestione del potere costituito partendo dal presupposto che chi rappresenta compie sempre il bene della collettività o, almeno, di coloro che rappresenta. Un sistema di questo tipo si fonda necessariamente su un alto livello di fiducia da parte di chi elegge e di senso di responsabilità da parte di coloro che vengono eletti. La patologia più grave che può colpire questo sistema riguarda, pertanto, la possibile assenza di fiducia, che è proprio la situazione che stiamo vivendo ai nostri giorni, segnati da una sempre più radicale apatia politica e da un forte disinteresse di partecipazione al voto. Questo distacco ha, tuttavia, portato all’emergere di un altro modo di intendere la dinamica relazionale tra potere costituente e costituito fondata su nuovi presupposti formali e sostanziali.

2 Il discorso fu pronunciato da Piero Calamandrei nel salone degli Affreschi della Società Umanitaria il 26 gennaio 1955.

3 Piero Calamandrei, In difesa di Danilo Dolci, in *Quaderni di Nuova Repubblica*, vol. 4, 1956, 15.

4 Piero Calamandrei, In difesa di Danilo Dolci, in *Quaderni di Nuova Repubblica*, vol. 4, 1956, 15.

5 Étienne Balibar, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012, 153.

Dal punto di vista formale la crisi, che dal 2008 ha interessato le moderne economie liberiste, ha consentito l'emergere e il consolidarsi di nuovi modi di stare insieme, si è celebrato secondo alcuni il passaggio da un'economia industriale a un'economia relazionale, dove la capacità di creare esperienze e reti sociali diventa un fattore di competitività e nel cui ambito trovano terreno fertile comunità creative, la cui materia prima è la capacità di immaginare, creare e innovare.⁶

Sotto il profilo sostanziale l'equilibrio della dinamica tra potere costituente e costituito è delegato al principio della sussidiarietà. Nel nostro Paese, infatti, a partire dal 2001 la dialettica fra soggetti pubblici e privati è regolata dal principio in base al quale l'ente pubblico favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (Cost. it. art. 118, co. 4). Il principio è importante dal punto di vista politico, perché indirizza l'attività della pubblica amministrazione verso l'esterno, anche se nella realtà non si è mai assistito al seguito procedurale necessario per dotare i privati degli strumenti necessari ad agire in maniera sussidiaria rispetto all'azione pubblica. E, tuttavia, oggi questo schema di intervento ci sembra che venga superato da strutture organizzative più efficienti e funzionali al dialogo fra ente pubblico e cittadino, che si esprimono in forme nodali in grado di mettere in comunicazione tutti gli attori coinvolti in maniera quanto più paritaria possibile. In questo senso leggiamo, a mo' d'esempio, alcuni interventi di carattere innovativo che sono stati inseriti nelle linee guida di alcuni enti locali in Italia che parlano di progettualità sociale condivisa ovvero di un principio che si fonda sulla constatazione che "le relazioni tra l'istituzione e i soggetti dell'associazionismo devono essere improntate alla massima trasparenza e imparzialità, prive di rendite di posizioni, caratterizzate da finalità progettuale su obiettivi definiti e condivisi, di rilievo generale".⁷ Letto in questo modo possiamo intendere il principio di sussidiarietà nella sua accezione più relazionale,⁸ come interpretazione moderna di una collaborazione capace di evolvere dandosi delle procedure decisionali consensuali e cooperative volte a rimpiazzare la vecchia idea di gestione verticale (o gerarchica) e autoreferenziale.

Queste che si sono poc'anzi profilate sono dunque le premesse per pensare a un nuovo modello di sviluppo sociale individuale e collettivo, i cui effetti interessano anche (e soprattutto) i giovani. A un modello di sviluppo in continua crescita, caratterizzato da

6 COM (2010) 183 def. del 27 aprile 2010 - Libro verde, *Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*.

7 Comune di Campi Bisenzio (Toscana), *Partecipazione e Beni comuni* - Documento di indirizzo politico (Linee guida).

8 Gregorio Arena, *Cittadini attivi - Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Lecce, 2011, 66.

una forte mercificazione e dalla cultura del possesso, che ha interessato l'occidente nel corso degli anni Novanta, si assiste oggi a una brusca frenata che costringe tutti noi, e i giovani in particolare, a una seria riflessione su che tipo di cittadini vogliamo essere e a quali strategie dobbiamo mettere in campo per sopravvivere alle mutate condizioni economiche e sociali dei nostri tempi, secondo un vecchio adagio di Charles Darwin per il quale "non è la specie più forte che sopravvive né la più intelligente, ma quella più ricettiva ai cambiamenti". E oggi, in Italia e nella Provincia di Bolzano, questa reattività da parte dei nuovi⁹ sembra esserci nella ricerca di vie innovative per uscire dalla crisi, per cercare di affrontare assieme la complessità dei tempi cui stiamo assistendo dando vita a collaborazioni organiche e strutturate con altri giovani, con il mondo delle istituzioni e con i differenti soggetti del territorio. Alla logica della rappresentanza si sostituisce una sempre più profonda esigenza di partecipazione, cui si collega un senso di responsabilità diffusa;¹⁰ all'individualismo si antepone la cura del rapporto tra singoli e la convivenza sociale; i saperi e le competenze utili alla massimizzazione dei risultati stanno facendo spazio alla collaborazione e alla cura della dimensione pubblica.¹¹ Questo aspetto emergente, che prende forma grazie a metodi di coinvolgimento diretto dei cittadini, viene assecondato - e spesso recepito - dai sistemi più sensibili alla tematica, come vedremo a breve. Vedremo come sia quanto mai evidente che l'incremento e la qualificazione degli strumenti pubblici volti alla partecipazione dei cittadini, con particolare attenzione ai giovani, diventa prioritario per rifondare un rapporto fra pubblico e privato e per accorciare quella distanza strutturale, di cui si diceva poc'anzi fra potere costituente e potere costituito.

9 Per una definizione di "nuovi" cfr. Carlo Andorlini/Luca Bizzarri/Alessandro Capelli/Michele Gagliardo/Valentina La Terza/Ivana Pais/Chiara Spinelli (a cura di), *NEW. Visioni di una generazione in movimento*, Pacini editore, Pisa, 2014.

10 Comune di Campi Bisenzio (Toscana), *Partecipazione e Beni comuni* - Documento di indirizzo politico (Linee guida), 2.

11 Sul punto Michele Gagliardo, I giovani, le politiche, lo sviluppo umano e economico, in Carlo Andorlini/Luca Bizzarri/Alessandro Capelli/Michele Gagliardo/Valentina La Terza/Ivana Pais/Chiara Spinelli (a cura di), *NEW. Visioni di una generazione in movimento*, Pacini editore, Pisa, 2014, 57.

2. Il contesto europeo: dalla rappresentanza alla co-decisione

A partire dagli anni Novanta l'interesse al coinvolgimento dei giovani ispira la quasi totalità delle agende politiche nazionali e internazionali, che incominciano ad affrontare la questione in termini di definizione degli ambiti e di strumenti partecipativi. Inoltre sarà proprio la Commissione europea ad attivarsi a partire dall'inizio del nuovo millennio per proporre una strategia generale sulla partecipazione giovanile prendendo spunto anche da quella che a livello internazionale era stata battezzata come strategia di Lisbona sui giovani¹² che nel 1998 inseriva la partecipazione fra le priorità da tenere in debita considerazione nello sviluppo delle politiche giovanili. Finalità espressa della strategia era, infatti, quella di "promuovere l'istruzione, la pratica ai processi democratici e lo spirito di cittadinanza e la responsabilità civile di giovani donne e giovani uomini con l'obiettivo di rafforzare e facilitare il loro impegno, la loro partecipazione e piena integrazione all'interno della società" (Dichiarazione, punto 11). Oltre ad esprimere una nozione generale di partecipazione, il documento, in linea con i tempi nei quali viene concepito, aderisce a un concetto di democrazia di natura rappresentativa nel momento in cui afferma che il processo partecipativo deve facilitare l'ingresso di giovani rappresentanti nelle istituzioni (Dichiarazione, punto 12) e potenziare il ruolo dei giovani *leader* (Dichiarazione, punto 15). Così facendo, il modello proposto si allontana da un concetto più diffuso di partecipazione che include tutti, sia giovani rappresentanti che giovani rappresentati. Infine la strategia rivaluta gli strumenti collaborativi come centrali nel lavoro con giovani marginalizzati, vulnerabili e svantaggiati (Dichiarazione, punto 14).

Come si diceva le indicazioni di Lisbona inaugurano un modello di partecipazione giovanile che potremmo definire di natura rappresentativa ovvero di un modello che ha come finalità la promozione della presenza dei giovani all'interno degli organi di rappresentanza. Organi, per lo più, volti a rappresentare esclusivamente le istanze emergenti del mondo giovanile. Accanto a questo modello noteremo come nello studio delle fonti si affiancherà nel tempo una forma più moderna di coinvolgimento giovanile caratterizzata da una matrice di stampo più culturale. Quest'ultima è il risultato di quel processo di crisi della rappresentanza, di cui si ragionava in premessa, e che ha portato al deterioramento del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. Una forma parteci-

12 Dichiarazione di Lisbona sulle politiche e i programmi giovanili, 12 agosto 1998.

pativa che attiene maggiormente alla cultura del prendere parte, di assumersi la responsabilità non solo in virtù di un interesse personale, ma anche di un interesse collettivo, di contribuire fattivamente alla costruzione dei beni comuni nel contesto locale. In questa visione i corpi intermedi, tradizionalmente deputati a rappresentare gli interessi di una comunità, diventano attivatori di una partecipazione di tipo diffuso “verso il basso” così da assolvere a una funzione di portavoce di decisioni assunte a seguito di processi partecipati più che interpreti eletti di una volontà astratta. Prendiamo ora in considerazione i diversi documenti che sul tema dei giovani e della loro partecipazione si sono avvicendati a livello europeo e nazionale e vediamo nel dettaglio quale modello di partecipazione è stato di volta in volta adottato.

Le politiche giovanili si affermano con determinazione sulla scena europea grazie a un documento programmatico approvato nel 2001, sotto forma di Libro Bianco dal promettente titolo *Un nuovo impulso per la gioventù europea*.¹³ Il documento è il risultato di un’ampia consultazione, che ha coinvolto migliaia di giovani europei sul futuro dell’Europa e della sua *governance*, e che ha lanciato un nuovo metodo di lavoro che va sotto il nome di metodo aperto di coordinamento. Un metodo, quest’ultimo, fortemente votato alla partecipazione giovanile nella consapevolezza che “la partecipazione dei giovani non può essere limitata alla sola consultazione, e ancor meno ai sondaggi d’opinione, ma deve includere i giovani nel processo decisionale”.¹⁴ Una *governance*, insomma, che riconosce appieno il valore delle politiche di attivazione dei giovani, ne potenzia il ruolo attraverso un metodo strutturato e riafferma la centralità dell’azione locale in dimensione europea dato che le decisioni prese a livello locale sono quelle che hanno il maggior impatto sulla vita quotidiana dei giovani.¹⁵ Il tema della partecipazione assume un’importanza tale nella nuova strategia europea sui giovani da portare la Commissione ad affermare che “la partecipazione dei giovani è di solito un ambito di cui sono competenti gli Stati membri. Tuttavia, l’applicazione del metodo aperto di coordinamento a questo ambito recherà un valore aggiunto europeo, tanto più che il rafforzamento della partecipazione contribuisce sia allo sviluppo dell’istruzione sia a quello della cittadinanza del giovane”. In questo approccio alla partecipazione, la Commissione si allontana dalla visione formalistica, contenuta nella Dichiarazione di Lisbona, per abbracciare un’interpretazione più operativa, quasi metodologica, puntando all’ “attuazione di meccanismi partecipativi flessibili e innovatori” e al “consolidamento di una

13 COM (2001), 681 def. del 21.11.2001.

14 COM (2001), 681 def. del 21.11.2001, 13.

15 COM (2001), 681 def. del 21.11.2001, 14.

struttura di consultazione dei giovani su scala europea".¹⁶ Questo approccio dunque, che segna il passaggio dalla rappresentanza al ruolo attivo dei giovani in chiave di co-decisione, recepisce appieno il progresso delle scienze educative che nel corso degli anni poco precedenti aveva contraddistinto l'ambito giovanile dove si era incominciato a leggere la realtà della partecipazione dei giovani attraverso la lente delle politiche di attivazione ovvero di politiche finalizzate sempre al cambiamento del soggetto destinatario in termini di acquisizione di abilità e di autonomia¹⁷ nell'applicarle. Centrale risulta in questa visione l'acquisizione di responsabilità da parte dei destinatari con la conseguente cessione di potere da parte delle figure che tradizionalmente lo detenevano (operatori, istituzioni, famiglia, gruppi sociali, ecc...) modificandone l'iniziale distribuzione asimmetrica.¹⁸ Questa nuova lettura della partecipazione, intesa come vero e proprio viatico alla capacitazione¹⁹ dei giovani, determina un cambio di rotta con l'idea di un sistema educativo prevalente fino a quel momento e riempie di nuovo significato gli strumenti educativi che si erano affermati negli anni precedenti.

La promozione e la realizzazione di queste forme diffuse di partecipazione giovanile sono delegate alla collaborazione, che da qualche anno esiste, fra la Commissione europea, l'Istituzione preposta alla programmazione della strategia giovani attraverso la sua Direzione generale Istruzione e Cultura, e il Consiglio d'Europa²⁰ quell'organizzazione intergovernativa, composta da 47 Stati, che ha il compito di promuovere la democrazia e i diritti umani.

Che la partecipazione delle nuove generazioni sia ormai diventata parte delle politiche giovanili nel contesto europeo lo prova anche la nuova strategia lanciata dalla Commissione nel 2009,²¹ che ristruttura il metodo aperto di coordinamento rafforzandolo e rendendolo più flessibile e semplice nella redazione delle relazioni e in grado di rafforzare i legami con i settori strategici dell'Unione europea. La strategia impostata nel 2009 ha un orizzonte lungo, poiché coinvolge un lasso di tempo compreso fra il 2010 e il 2018 con tre obiettivi generali: creare più opportunità, migliorare l'inserimento sociale dei

16 COM (2001), 681 def. del 21.11.2001, 17.

17 Sul punto v. David Bernacchioni/Chiara Criscuoli/Giulia Gambacciani/Laura Gori (a cura di), *Generazione nomade. Le politiche giovanili si muovono in autonomia*, libri Giovanisi, 2012, (scaricabile al sito http://www.giovanisi.it/files/2012/12/GenerazioneNomade_web.pdf 18.03.2015).

18 Matteo Villa, Le politiche di attivazione: cambiamento, apprendimento e processi organizzativi. un tentativo di analisi e classificazione, in Andrea Pezzobon/Alberto Baccichetto/Serena Gheller (a cura di), *Giovani e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005, 56.

19 Amartya Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2001, 79.

20 <http://pjp-eu.coe.int/it/web/youth-partnership/home>; (18.03.2015).

21 COM (2009) 200 def. del 27.4.2009.

giovani, promuoverne la piena partecipazione alla vita della società e sviluppare la solidarietà tra la società e i giovani. Segnatamente nel merito della partecipazione la Commissione riconosce la coabitazione dei due modelli partecipativi perché se da un lato promuove “la piena partecipazione dei giovani alla società rafforzando la loro partecipazione alla vita civica delle comunità locali” è altrettanto vero che dall’altro la stessa Istituzione sponsorizza la consapevolezza dei giovani in ottica di democrazia rappresentativa e lo fa pur “sostenendo le organizzazioni della gioventù oltre alla varie forme di apprendimento della partecipazione, incoraggiando la partecipazione dei giovani che non appartengono ad alcuna organizzazione e garantendo servizi di informazione di qualità”.²²

Sempre con un’attenzione all’inclusione, e in funzione integrativa rispetto alla Commissione, era intervenuto il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa che nel 2003 aveva rivisto la Carta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, Carta che diffusamente si era occupata di partecipazione giovanile: “Per ottenere un’autentica partecipazione dei giovani, deve essere messo a loro disposizione un certo numero di strumenti, per cui è necessario sviluppare la formazione dei giovani in materia di partecipazione, mantenerli informati, fornire loro dei mezzi di comunicazione e un’assistenza per la realizzazione dei loro progetti e riconoscere e valorizzare i loro impegni e il volontariato”.²³ Inoltre, dalla Carta emerge la funzione di facilitazione della pubblica amministrazione del processo realizzativo delle progettualità giovanili: “Perseguendo le loro aspirazioni e i loro desideri, i giovani manifestano molte idee che possono diventare concrete nell’ambito di progetti e di realizzazioni locali vantaggiose per tutti. Se sono ben affiancati, tali progetti, accompagnati dal numero inevitabile di riuscite e di fallimenti, possono inoltre aiutare i giovani a sviluppare il loro senso di responsabilità e la loro autonomia e a diventare dei protagonisti sociali. Gli enti locali dovrebbero di conseguenza facilitare le realizzazioni di tali progetti, siano essi modesti o più importanti, facendo in modo che vengano affiancati da operatori professionali e facilitando l’accesso a dei sostegni finanziari, materiali e tecnici”.²⁴

Per dovere di completezza vale la pena citare, infine, il contributo del Patto europeo per la gioventù,²⁵ non meno votato all’aumento della partecipazione locale pur nel quadro della democrazia rappresentativa. Il Patto del 2005 riconosce l’importanza di inte-

22 COM (2009) 200 def. del 27.4.2009, 9.

23 Carta europea riveduta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, 21.5.2003, 20.

24 Carta europea riveduta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, 21.5.2003, 23.

25 COM (2005) 206 def. del 30.5.2005.

grare i giovani nella società e nella vita lavorativa per sfruttare al meglio il potenziale giovanile garantendo uno sviluppo sostenuto e sostenibile in Europa.

3. Il contesto italiano: dalla prevenzione alla promozione.

La democrazia partecipativa dei giovani nel contesto italiano, laddove la si consideri alla stregua di una dinamica finalizzata alla co-decisione e non un semplice incentivo al ricambio generazionale della classe di rappresentanza, trova uno spazio limitato dal punto di vista normativo e questo in tendenza con l'attenzione generale da parte dello Stato alle politiche di sviluppo territoriale in cui i giovani potrebbero avere un ruolo da protagonisti e non lo hanno. Il protagonismo giovanile, infatti, come lo abbiamo inteso poc'anzi è una conquista degli ultimi decenni, risultato di un affrancamento laico nei confronti di una "delega in bianco" riconosciuta per molti anni da parte dello Stato all'istituzione religiosa. Non esiste, se non a partire dagli anni Ottanta, una normativa nazionale di settore sulla questione giovanile e le prime leggi regionali che si registrano presentano un impianto educativo in cui prevaleva in maniera generalizzata la cura e l'assistenza spirituale delle giovani generazioni. Pensiamo ad esempio al valore della "prevenzione", ovvero di quell'insieme di azioni così frequenti nelle politiche giovanili di quell'epoca, volte a impedire o ridurre il rischio e di come oggi proprio questo approccio abbia perso terreno in un'ottica promozionale delle politiche giovanili dove, invece, proprio il rischio e l'errore sono assunti come necessari se si vuole dotare chi ne fosse sprovvisto di strumenti di interpretazione autonoma della realtà.²⁶ Ecco perché al giorno d'oggi il *welfare* giovanile considera a livello europeo come miglior prevenzione quell'atteggiamento diretto a garantire le migliori condizioni al cui interno possano essere valorizzate le qualità e i punti di forza di ogni singolo individuo e la partecipazione assolve alla funzione di influenzare e decidere all'interno di un sistema dato (dall'esistere al contare).²⁷

All'interno della normativa regionale sulle politiche giovanili traspare un'attenzione alla partecipazione giovanile solo a partire dagli anni Novanta ovvero da quando fa

26 Il filosofo Socrate, nelle sue ultime ore prima della morte, invita la gioventù a usare sempre il buon senso nella ricerca della verità perché *kalòs gâr ho kindynos* (perché il rischio è bello), in Platone, *Fedone*, Einaudi, Torino, 2011, 257.

27 Piergiulio Branca, Qualità della partecipazione e miti del potere negli interventi territoriali, in Andrea Pezzobon/Alberto Baccichetto/Serena Gheller (a cura di), *Giovani e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005, 33.

breccia nella vita di milioni di persone l'allora Comunità europea con un primo embrione di politica pubblica che prende le mosse dal Trattato di Maastricht del 1992 (fino ad allora l'integrazione comunitaria si era fondata quasi esclusivamente sull'unificazione dei mercati). Questo provoca un primo maldestro adeguamento normativo da parte di molte Regioni italiane, che inseriscono nei nuovi articolati consulte, forum e organismi di vario genere con lo scopo di rappresentare i bisogni dei giovani. In questa direzione si sono mosse nel corso degli anni Novanta la Regione Piemonte,²⁸ Umbria²⁹ e la stessa Sardegna³⁰ la cui legge prevede una consulta con compiti di promuovere, proporre iniziative e formulare pareri sulle questioni giovanili. Non a caso la comparsa dei primi organismi giovanili coincide con la formulazione della Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, risalente al 1990, e che viene recepita dalla maggior parte della normativa regionale italiana. In realtà anche gran parte degli interventi regionali più recenti, quelli che si collocano successivamente all'approvazione del Libro Bianco sulla gioventù, non presentano novità di rilievo a favore di una moderna declinazione della partecipazione giovanile. In questo panorama spiccano due eccezioni: la recente legge regionale della Valle d'Aosta³¹ e un disegno di legge sulle politiche giovanili presentato dalla Regione Sicilia. La prima contiene un articolo specifico sugli organismi di rappresentanza giovanili che, sebbene faccia in un primo momento pensare un approccio formale alla rappresentanza giovanile, prescrive al quinto comma il dovere di "raccolgere dai giovani del territorio di appartenenza osservazioni, suggerimenti e istanze relative a tematiche di interesse per le giovani generazioni" e, quindi, intendendo l'organismo di rappresentanza non come portatore di un interesse di categoria quanto piuttosto di connettore fra la base e l'istituzione in un'opera di sintesi collettiva. Un riferimento diretto lo opera invece il disegno di legge della Regione Sicilia che, in linea con le indicazioni del Libro Bianco sulla Gioventù per una nuova *governance* europea delle politiche giovanili, elenca fra i compiti della Regione (art. 3) quello di promuovere "il sostegno per il coinvolgimento dei giovani nei processi decisionali attraverso pratiche di *e-democracy*", legittimando in questo modo il valore di una cultura partecipativa diffusa anche attraverso l'uso della rete informatica e dei suoi strumenti di partecipazione come ad esempio l'uso dei *social network* funzionali alla costruzione di reti sociali anche a fini professionali.

28 LR n. 16 del 13 febbraio 1995 - Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani.

29 LR n. 27 del 10 aprile 1995 - Istituzione del Forum della Gioventù e dell'Osservatorio regionale giovani.

30 LR n. 11 del 15 aprile 1999 - Iniziative e coordinamento delle attività a favore dei giovani.

31 LR n. 12 del 15 aprile 2013 - Promozione e coordinamento delle politiche a favore dei giovani.

4. Partecipazione cultura: forme e prassi in Provincia autonoma di Bolzano

4.1. Forme

Sul nostro territorio le politiche giovanili sono regolate da una legge provinciale³² risalente ormai agli inizi degli anni Ottanta (una delle prime adottate in Italia) e, nonostante la normativa necessiti di un aggiornamento nei contenuti e negli obiettivi, l'articolo presenta spunti di progresso se teniamo conto dei tempi nei quali la legge è stata approvata. Per quanto generali, infatti, i riferimenti alla promozione della partecipazione giovanile rimandano a un ruolo attivo dei giovani nei confronti della società e della sua organizzazione (art. 2, comma 3) arrivando a impegnare il servizio giovani "per la partecipazione dei giovani ai momenti decisionali e organizzativi" (art. 3, comma 1) e riconoscendo fra gli obiettivi dell'azione amministrativa "una formazione culturale che consenta la partecipazione attiva al patrimonio e alla vita culturale della società..." (art. 4, comma 1, lett. a) e "un'educazione sociale finalizzata [...] all'acquisizione di capacità associative e partecipative..." (art. 4, comma 1, lett. b). Esiste, pertanto, nella cornice legislativa provinciale una vocazione all'attivazione del giovane per riconoscere e potenziare il suo ruolo all'interno della società.

A breve analizzeremo quali azioni e strategie di sviluppo personale e collettivo il servizio giovani in lingua italiana della Provincia ha messo in campo per interpretare al meglio questo compito nei confronti delle nuove generazioni, non prima però di aver dato un'occhiata oltre la linea del Brennero per capire quale idea di partecipazione giovanile l'Austria stia recentemente promovendo. Confronto ineludibile al giorno d'oggi poiché siamo sempre più inseriti in un contesto territoriale e culturale di stampo euro-regionale dove la comunità giovanile di riferimento abita un territorio che si estende dal Trentino fino al Tirolo. L'asse della partecipazione appare decisivo per il governo austriaco, in considerazione anche del fatto che in Austria il diritto di voto si esercita a partire dai 16 anni.³³ All'interno della strategia giovani austriaca, adottato per il periodo 2013-2020,³⁴ in espressa sintonia con la strategia europea 2010-2018 e a seguito di un coinvolgimento continuo dei diretti interessati, viene più volte ripetuto in merito alla

32 LP n.13 del 1 giugno 1983 - Promozione del servizio-giovani in Provincia di Bolzano.

33 Sull'Austria si veda il capitolo di Bußjäger/Sonntag nel presente volume.

34 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013.

partecipazione che la politica delle istituzioni deve lavorare con i giovani e non invece per i giovani in ottica co-progettuale, se non addirittura di democrazia diretta.³⁵ Quest'ultimo concetto fa tuttavia riferimento più a una pratica di consultazione informata - da incrementare anche nelle scuole - più che alla possibilità di chiedere un referendum popolare. Il tipo di partecipazione che propone il documento presenta, quindi, tratti di forte maturità poiché riconosce "tutti i giovani come persone attive, impegnate e politicamente pensanti" e non solo alcuni loro rappresentanti. Un ulteriore aspetto positivo riguarda inoltre la promozione da parte della strategia degli strumenti propri della *e-democracy* e del dialogo strutturato anche a seguito di un bacino elettorale più giovane rispetto al resto d'Europa.³⁶ Non è, d'altro canto, un segreto che l'Unione europea promuova apertamente l'uso dei nuovi media come strumenti complementari e interconnessi ai processi partecipativi, seguendo una strategia chiara che collega l'uso delle nuove tecnologie allo sviluppo di competenze chiave necessarie al percorso di autonomia dei giovani "affinché siano in grado di partecipare alla vita democratica in maniera appropriata".³⁷

4.2. Prassi

Ritornando alla Provincia di Bolzano il nostro sistema affronta, in seno alla propria operatività nel settore giovanile, le sfide che la modernità solleva per superare il tradizionale dualismo cittadini e istituzioni, per fondare un approccio caratterizzato da pratiche di co-produzione dove, per usare uno slogan, l'istituzione smette di fare qualcosa per qualcuno e comincia a chiedere a qualcuno di fare qualcosa. Con questo spirito il servizio giovani in lingua italiana³⁸ della Provincia di Bolzano ha sentito la necessità di riflettere su questi temi e intervenire in chiave innovativa, per promuovere in ottica di riattivazione dei processi di responsabilità civica e locale condizioni strutturali favore-

35 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013, 29.

36 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013, 45.

37 Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione di forme nuove ed effettive di partecipazione di tutti i giovani alla vita democratica in Europa, del 9 giugno 2011 (2011/C - 169/01).

38 In Provincia di Bolzano resiste la tradizionale divisione linguistica fra i settori amministrativi della cultura, e quindi anche delle politiche giovanili, che con il tempo hanno però trovato una loro ragion d'essere poiché si occupano di ambiti diversi, ma complementari del mondo giovanile. Si vedano gli articoli di Peer e di Runggaldier nel presente volume a completamento del quadro sui giovani e la partecipazione in Provincia Autonoma d Bolzano.

voli alla partecipazione e favorire al contempo la collaborazione fiduciaria tra ente pubblico e privati cittadini, singoli o associati.

Una prassi, attiva già da qualche anno sul territorio provinciale, è rappresentata dall'odierna "Piattaforma delle Resistenze contemporanee" ovvero un percorso di attivazione cittadina su diverse tematiche accomunate da una traccia generale, consistente nel legame fra la resistenza storica, che ha portato alla liberazione dell'Italia dal regime nazi-fascista nel 1945, e le forme contemporanee di resistenza nei diversi ambiti della vita quotidiana in chiave resiliente. A questa si aggiunge una traccia di edizione che viene scelta annualmente e che ha il compito di segnare una via di percorrenza per la progettazione dell'intero percorso. La traccia di edizione mantiene, ovviamente, un forte legame con l'attualità e indica la cornice all'interno della quale cittadine e cittadini della Provincia sono chiamati a proporre idee di riflessione da condividere con il territorio. Quest'anno la traccia riguarda la forza propulsiva che alcune storie positive possono avere sulla determinazione del nostro futuro, un aiuto per superare i propri timori e per accrescere la carica positiva grazie al contatto con realtà positive del territorio. La narrazione di storie è centrale per il successo del percorso e cercare di partire dalle storie dei singoli per tessere una storia collettiva è il macro-obiettivo di tutto il progetto. Il termine Piattaforma ha sostituito nel 2014 l'originale Festival delle Resistenze contemporanee, in quanto si è ritenuto che la parte del festival, e quindi dell'evento attorno alle celebrazioni del 25 aprile, fosse solo una parte di un percorso di partecipazione più ampio che coinvolgeva la cittadinanza per un periodo che iniziava la sua programmazione in agosto e che si esauriva a maggio dell'anno successivo, abbracciando in questo modo quasi un intero anno solare. Per questo motivo accanto al festival ha cominciato a crescere e a delinarsi una parte organizzata di percorsi di avvicinamento ovvero di incontri promossi da associazioni e singoli attorno alla traccia dell'edizione con lo scopo di sensibilizzare, dando loro strumenti di comprensione, una larga fetta della cittadinanza. Ciò consente di arrivare all'evento di aprile con qualche conoscenza specifica e qualche dubbio da poter chiarire con i molti ospiti popolari che abitano la manifestazione. Questa opera di attivazione cittadina, che ha lo scopo di riportare la gente a vivere la piazza, dove il festival prende vita, e a rinviare l'amore per il dibattito ha scelto come sede un quartiere popolare della città di Bolzano, un contesto urbano in cui a livello di offerta culturale si sente ancora la distanza fra i salotti della centro cittadino e le piazze dei quartieri più recenti.

L'aspetto che qui interessa mettere in risalto non riguarda tanto i contenuti della Piattaforma, quanto più il processo gestionale di un progetto che - arrivato alla sua quinta edizione - sta subendo una notevole evoluzione e che investe, e modifica, la rela-

zione fra l'ente pubblico e le persone (fisiche e giuridiche) del territorio che con esso entrano in contatto. Se, infatti, la prima edizione del Festival (2011) prevedeva una operatività esclusiva e diretta della Pubblica amministrazione, che ha curato e gestito l'intero evento, le edizioni successive hanno coinvolto sempre di più i soggetti che a vario titolo entravano in contatto con la manifestazione operandone un cambio di struttura e potenziando l'aspetto co-decisionale nella costruzione dei contenuti. Benché non si sia ancora raggiunto un equilibrio delle possibilità di intervenire nella gestione della Piattaforma, rimane tuttavia vero che soggetti organizzati del territorio hanno incominciato ad instaurare un dialogo sempre più attivo con la Provincia, che a sua volta ha mostrato una disponibilità a incrementare questo rapporto, spostando l'asse delle deliberazioni dall'ente pubblico (relazionalità *top-down*) a una discussione sempre più collegiale fra i partner del progetto. All'interno di questa collegialità l'attore pubblico non subisce passivamente decisioni assunte in altra sede (relazionalità *bottom-up*), ma riveste una posizione di uno *inter pares* contribuendo, con tutti gli altri, alla definizione delle decisioni utili alla realizzazione del progetto. L'ente pubblico è infatti l'unico soggetto in grado di attivarsi affinché venga garantito l'interesse generale che un progetto strategico di questa portata è tenuto a perseguire. Dal punto di vista della struttura organizzativa si sta assistendo, quindi, al passaggio da una filiera gerarchico-verticale a una a struttura orizzontale-nodale il cui carattere principale è, come abbiamo visto, l'egualitarismo fra gli attori della struttura. Se poi all'interno di questa struttura pluri-composta vengono incrementate le relazioni, e in tal modo valorizzata la potenzialità del lavoro di rete, allora aumenta anche la quantità e la qualità del capitale sociale e delle decisioni che in questo contesto vengono assunte in maniera cooperativa.³⁹

Trattandosi di processo in divenire, di cui però già oggi possiamo vedere alcuni effetti positivi nel coinvolgimento attivo di tante persone e associazioni, e avendo a che fare con dinamiche umane, quindi complesse e imperfette per definizione, il vero e proprio mutamento di direzione che investe l'assunzione delle decisioni e conseguentemente della responsabilità del progetto necessita di riflessioni dedicate e di nuovi strumenti in grado di garantire l'effettiva partecipazione di tutti coloro che desiderano prendere parte all'iniziativa. Realizzare e incrementare questo modello organizzativo non è certamente un compito semplice sia per quanto riguarda la condivisione diffusa degli obiettivi sia per quanto concerne la forma giuridica più opportuna che un processo di questo tipo deve assumere. La prospettiva è, tuttavia, quella che sia la partecipazione diffusa di

39 Walter Santagata, *Il governo della cultura - Promuovere sviluppo e qualità sociale*, Il Mulino, Bologna, 2014, 46.

tutti gli attori coinvolti a governare le dinamiche del progetto attraverso un dialogo strutturato che sia fisiologico e non eccezionale. Per fare tutto ciò è fondamentale che la costituenda comunità attorno alla *Piattaforma delle Resistenze* si dia un insieme di regole co-decise e valide nei confronti di tutti che possano regolare vita e dinamiche del percorso. Tecnicamente significa che per la *Piattaforma* è arrivato il momento di dotarsi di uno Statuto, di una carta di valori condivisi e cogente.

Il processo costitutivo che si intravede rimanda a ciò che è avvenuto pochi anni fa a Roma in occasione dell'istituzione della Fondazione Teatro Valle Bene Comune dove un gruppo di lavoratori dello spettacolo e utenti della struttura ha dato vita, anche grazie all'uso delle nuove tecnologie, a uno Statuto che rappresenta la sintesi delle molte posizioni emerse da parte dei "comunardi" (denominazione attribuita agli occupanti fondatori) e della rete estesa di tutti coloro che presero parte all'esperimento. Nella struttura dello Statuto, che nacque da quell'esperienza, si colgono alcuni accorgimenti fondamentali volti a garantire il principio di uguaglianza sostanziale fra gli aderenti, come la pienezza della sovranità assembleare, il metodo del consenso, la turnarietà delle cariche sociali e il principio di collegialità esteso a ogni carica. E' evidente che l'esperienza romana nasce da premesse strutturali diverse rispetto a quelle in cui si colloca la *Piattaforma*,⁴⁰ ma ha il pregio di aver approfondito, con l'aiuto di eminenti giuristi, e gettato le basi di un discorso più generale sulla gestione dei beni comuni.

Per realizzare questo obiettivo vanno individuate, a volte anche in maniera creativa, disponibilità e procedure il cui unico fine è produrre di volta in volta un risultato unitario in funzione del miglior perseguimento dell'interesse generale. L'aspetto partecipativo di un processo di questo tipo non può mai essere abbandonato, ma deve essere sempre accompagnato da un'organizzazione strutturata e efficace in grado di canalizzare il processo (effettività) e di trasformare in realtà le decisioni che la collegialità assume (efficacia). Esclusivamente in questo modo coloro che partecipano possono sentire il senso di appartenenza al progetto e ai contenuti proposti e al contempo trasmettere questo sentimento all'esterno, coinvolgendo altri soggetti e altre organizzazioni. Questa pratica porta con sé una migliore ripartizione del potere decisionale all'interno del progetto, perché consente a tutti di prendere parte alla definizione del programma e, inoltre, permette una più equa allocazione delle risorse pubbliche fra coloro che partecipano alla costruzione di questo percorso. Bisogna evidenziare che trattandosi di un percorso

40 L'occupazione del teatro Valle avvenuta a Roma il 14 giugno 2011 è il risultato dell'assenza di un dialogo fra la parte pubblica e quella privata, mentre la *Piattaforma* nasce e prende piede per ricostruire il rapporto fra l'ente pubblico e il terzo settore su premesse di partecipazione.

complesso, molte sono le insidie che possono sorgere. Così come è giusto riconoscere una decisa rigidità formale, e spesso di indisponibilità personale, in capo all'ente pubblico nell'agire attraverso metodi partecipativi, allo stesso tempo è opportuno notare come in Alto Adige è mancata una pratica all'assunzione collettiva della responsabilità, data forse da un'azione invadente e totale della pubblica amministrazione in quasi tutti i settori della vita dei suoi residenti. Nel corso degli anni, sebbene questo atteggiamento di continua sussistenza abbia garantito un benessere diffuso nella popolazione, allo stesso tempo ha inibito che ci fosse bisogno di promuovere l'intervento individuale per il bene collettivo. Ora che i bilanci pubblici sono in continua discesa diminuisce anche la contribuzione ai servizi, che può trovare contrappeso nella solidarietà della comunità di riferimento.

In conclusione possiamo affermare che l'orizzonte verso cui andare per potenziare l'apporto partecipativo delle giovani generazioni in Alto Adige passa attraverso la lente di quel modello di partecipazione come educazione alla co-decisione che caratterizza la gran parte dei documenti di indirizzo o normativi dell'Unione europea. Da una parte la Provincia di Bolzano deve continuare in quell'opera di modernizzazione di strumenti e approcci che da qualche anno interessa le politiche giovanili dell'amministrazione provinciale e insistere allo stesso tempo perché sul territorio si operi un cambio di mentalità che consiste nella consapevolezza che l'Alto Adige non gode più di fondi infiniti per il sostentamento del proprio stato sociale e delle proprie politiche culturali e che è arrivato il momento di operare quelle riforme sul territorio, volte a valorizzare la relazione fra i cittadini e l'importanza di un nuovo approccio ai beni comuni, qualsiasi essi siano.

“Come realizzare la
partecipazione dei giovani adulti”
- Un viaggio attraverso l’Alto
Adige dalla teoria alla pratica:
esperienze del Südtiroler
Jugendring

Michael Peer*

* Direttore del Südtiroler Jugendring.

1. Una base teorica per il coinvolgimento di bambini, giovani e giovani adulti

Il crescente dibattito sulla maggiore partecipazione di bambini e giovani è arrivato anche in Alto Adige. Gli esempi pratici non mancano. Purtroppo, il termine partecipazione è spesso usato molto superficialmente e il pericolo di promuoverne forme nella pratica fasulle è sempre presente. In quest'ottica, il *Südtiroler Jugendring* (SJR) opera nel suo ruolo di organizzazione ombrello per bambini e associazioni giovanili in Alto Adige, per il loro effettivo coinvolgimento in molti settori della società, cercando di prevenire le sue forme simulate. Per spiegare cosa il SJR intende con il termine "partecipazione" e quali approcci concreti vengono seguiti quando si lavora con bambini e giovani, bisogna fornire una definizione contestuale del termine (vedi 1.1) e qualche precisazione dei suoi fondamenti teorici e giuridici nell'ambito giovanile (vedi 1.3). Le condizioni generali sociali e giuridiche sono determinanti per capire se la politica e la società si debbano occupare della questione e fino a che punto ci siano le condizioni per forme e metodi di partecipazione efficaci. Particolarmente importante è il disegno contenuto nel quadro giuridico, in quanto solo così la richiesta di "più partecipazione" può essere sostenuta nella pratica.

1.1. Definizione del termine partecipazione

1. 1. 1 Spiegazione generale del termine partecipazione

L'etimologia del termine viene dalla radice latina "*pars, partis*" (parte) o "*capere*" (prendere).¹ Tuttavia, nella teoria e nella pratica della lingua tedesca, non hanno prevalso i termini "*Beteiligung*" e "*Teilnahme*", ma per la maggior parte, la parola "*Partizipation*", la quale simboleggia un'attività molto più intensa e attiva rispetto a quanto riescono a rendere i sinonimi "*Teilnahme, Teilhabe, Beteiligung, Mitbestimmung*". Le definizioni di partecipazione sono numerose e diverse a seconda dell'orientamento della ricerca o della situazione. Kaase, per esempio, ha scelto la seguente definizione:

"Con il termine partecipazione politica si intendono, in generale, quei comportamenti che i cittadini intraprendono volontariamente, da soli o con altri, allo scopo di

1 Rainer-Olaf Schultze, Partizipation, in Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (a cura di), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 2, Beck, München, 2004, 647-649.

influenzare le decisioni politiche. Queste influenze possono essere indirizzate a uno o più livelli del sistema politico (Comune, Provincia, Stato)”.²

In questa definizione, la partecipazione è vista come uno strumento per raggiungere obiettivi chiari e realistici, come la promozione di interessi personali o l’influenza su decisioni politiche.³ Si potrebbe definire partecipazione anche il responsabile coinvolgimento di tutti gli interessati nell’esercizio del potere discrezionale che incide sul loro presente e futuro. Comune alla maggior parte delle definizioni è il fatto che la vera partecipazione è concepibile solo come un processo di apprendimento permanente cui partecipano quante più persone possibili. Le forme di partecipazione sono “aperte” e permettono un dibattito equo sulle alternative in gioco per il futuro.

1. 1. 2 La partecipazione dei giovani

La più recente ricerca in campo sociologico mette in evidenza che i giovani in futuro non potranno più essere considerati come meri “individui deficitari”, ma come attori attivi che offrono un importante contributo alla società.⁴ L’idea che giovani e bambini siano cittadini incompleti sul piano politico e adulti “pedagogicamente” non a pieno titolo, ha anche un impatto sulla capacità d’azione a livello partecipativo. Nei Paesi del Nord Europa si possono notare quali siano le declinazioni principali delle diverse definizioni del termine. Lì, i giovani sono perfettamente inclusi nello status di cittadino e hanno esigenze considerate *ad hoc*.⁵ Rispetto ad esempio anche ai loro coetanei della Germania, questi giovani hanno più possibilità di scelta nei sistemi di istruzione e nei programmi del mercato del lavoro.⁶ Diviene quindi evidente che le condizioni generali si riflettono anche sullo stato d’animo dei giovani. Se la società e la politica non offrono potere partecipativo ai ragazzi e non forniscono le risorse necessarie, questi si sentiranno emarginati dalla società. Così, loro sviluppano spesso indifferenza e sfiducia nella

2 Cfr. Max Kaase, Politische Beteiligung/Politische Partizipation, in Uwe Andersen/Wichard Woyke (a cura di), *Handwörterbuch des politischen Systems*, Leske + Budrich, Oplade, 2003, 495-500.

3 Cfr. Rainer-Olaf Schultze, Partizipation, in Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (a cura di), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 2, Beck, München, 2004.

4 Heinz Hengst/Helga Zeiher (a cura di), *Kindheit soziologisch*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.

5 Cfr. Alex Pohl/Andreas Walther, Benachteiligte Jugendliche in Europa, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2006, 26-36.

6 Alex Pohl, Warum fragen Sie nicht jemanden, der etwas davon versteht? Kommunale Partizipationsansätze zwischen tatsächlicher Beteiligung und bürgerschaftlicher Kosmetik, in *Fachzeitschrift der Aktion Jugendschutz*, 2/45, 2009, 4-10.

politica, nella scuola, nella famiglia e nella società e queste esternazioni di sfiducia e di distanza vengono criticate in modo del tutto errato come apatia verso la politica. Trovare un equilibrio tra la vulnerabilità dei ragazzi – con i costanti cambiamenti che questa fase della vita comporta – e i loro diritti di partecipazione, richiede un impegno costante e la differenziazione delle diverse opportunità di partecipazione. Ciò deve essere ben presente sia alla politica che alla società nel suo complesso⁷ e richiede la consapevolezza del fatto che i giovani sono cittadini a pieno titolo e che le forme di partecipazione rappresentano un'importante opportunità di includerli nei processi decisionali.

1.2. I motivi che spingono verso una maggiore partecipazione dei bambini e dei giovani

1. 2. 1 La partecipazione contrasta l'apatia verso la democrazia e la politica

Il calo del tasso di affluenza alle urne in quasi tutti i Paesi europei e il calo di fiducia nelle istituzioni politiche sono dati di fatto preoccupanti per le società democratiche, dove cittadini molto attivi sono un presupposto essenziale.

Quasi tutti gli studi sui giovani realizzati negli ultimi anni dimostrano infatti che la distanza dalle istituzioni tipiche della democrazia rappresentativa come i partiti politici, i sindacati, le chiese, le associazioni, ecc. è aumentata considerevolmente. In generale si può parlare di una massiccia crisi di fiducia nelle istituzioni da parte dei giovani. Sembra crescere sempre di più la personale preoccupazione per le proprie *chance* socio-economiche e la difficoltà di comprensione del processo decisionale parlamentare. Sempre meno cittadini partecipano attivamente alla vita democratica.

Queste considerazioni, tuttavia, non vanno interpretate in maniera unidimensionale. L'alienazione politica si confronta con un'elevata propensione dei giovani a contribuire alle preoccupazioni della società. Gli studi dimostrano che i giovani, più che in ogni altra età, si impegnano nel volontariato. Ciò viene consolidato anche dalla crescita dei volontari nelle organizzazioni giovanili e infantili del SJR, con un grande potenziale di cittadini impegnati nelle associazioni che spesso rimangono inattivi. Una partecipazione globale dei bambini e dei giovani li preparerebbe alla vita politica adulta, oltre a sod-

⁷ Birgit Schwarz, *Politische Teilhabe von Jugendlichen als Handlungsraum im Spannungsfeld zwischen BürgerInnenrecht und Menschenrecht. Bestandsaufnahme und Analyse der Motive und Formen von kommunaler Jugendbeteiligung in Südtirol*, Tesi di laurea, Innsbruck, 2009, 36.

disfare i diritti di partecipazione giovanile, attraverso un'elaborazione personale di impegno socio-politico che rafforza il bene comune.

1. 2. 2 La partecipazione promuove la cittadinanza attiva

La partecipazione dei bambini e dei giovani può svolgere un'importante funzione di socializzazione. La partecipazione politica deve da un lato fornire ai giovani gli strumenti e i *modus operandi* delle società democratiche, dall'altra, e soprattutto, l'impegno delle persone per il bene comune va risvegliato al più presto. Devono quindi essere fatte diverse esperienze per destare il proprio interesse rispetto agli altri. Infine devono essere cercati metodi di ricerca del compromesso, di formazione della volontà e del processo decisionale e deve essere rafforzato il legame per l'unità politica. L'attenzione va soprattutto al coinvolgimento dei bambini e dei giovani a livello comunale, in quanto si presume che le esperienze di partecipazione a quel livello decidano se e come le persone apprendono e contribuiscono.⁸

1. 2. 3 La partecipazione come reazione al cambiamento della società

La necessità di far partecipare maggiormente bambini e giovani alle scelte politiche a livello globale e locale è particolarmente evidente, considerando gli estremamente rapidi cambiamenti del nostro tempo. La globalizzazione, la flessibilità e l'individualismo hanno drasticamente cambiato la vita delle persone e rendono sempre più difficile pianificarle. Per i giovani un orientamento secondo i vecchi modelli di vita non sembra più possibile, dato che le condizioni di vita delle diverse generazioni sono enormemente mutate. Per questo motivo l'approccio della partecipazione resta il più sensato, dal momento che include la manifestazione delle esigenze contingenti e rende i giovani in grado di trovare autonomamente le soluzioni per le situazioni in gioco. Interessati da questo massiccio cambiamento sociale, anche loro hanno bisogno di essere ascoltati.

8 Cfr. Helmut Wintersberger *et al.*, *Rahmenbedingungen, Formen und Auswirkungen von Jugendbeteiligungsmodellen. Endbericht zur Lage der Jugend in Österreich*, Parte 3, BM für Umwelt Jugend und Familie, Wien, 1999.

1. 2. 4 La partecipazione come legittimazione, integrazione e prevenzione

Detjen solleva un aspetto della partecipazione di cui non si discute volentieri, ma che è comunque importante: secondo alcuni la partecipazione contribuisce "in generale alla legittimazione della politica e delle istituzioni politiche". Inoltre si sottolinea che "chi interferisce politicamente e viene preso sul serio dagli altri, accetterà l'ordine che rende questo possibile".⁹ Ciò vale con ancora più forza per i giovani, perché gli studi sull'apatia politica dimostrano chiaramente che l'alienazione dalle istituzioni politiche deve avere qualcosa a che fare con la stima dei giovani, che non vengono presi abbastanza sul serio dalla politica e non hanno nessuna influenza sui processi politici.¹⁰ Tassi di partecipazione più alti potrebbero aumentare la legittimazione delle istituzioni politiche e contribuire alla stabilizzazione della democrazia.

1. 2. 5 La partecipazione come possibilità educativa individuale

La realizzazione di una cultura della partecipazione dei giovani alla politica offrirebbe un'opportunità educativa indispensabile per ogni persona. Il coinvolgimento attivo ai processi sociali consente ai bambini e ai giovani di acquisire importanti competenze progettuali. Hanno la possibilità di fare un uso positivo per la società delle loro realtà di vita familiare, scolastica, dell'associazionismo giovanile, sportivo, della compagnia e di altri fattori. La partecipazione dei giovani crea uno spazio per il riconoscimento, consentendo momenti di successo per gli individui che non vanno a scuola. I giovani che hanno l'impressione di essere presi sul serio si sentono parte produttiva della società.¹¹ I bambini e i giovani imparano, attraverso il coinvolgimento attivo ai processi di partecipazione, ad assumersi responsabilità per se stessi e gli altri. Inoltre acquisiscono la capacità di esprimere in modo costruttivo il loro parere nei processi di negoziazione.

9 Joachim Detjen, *Demokratie in der Gemeinde. Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik in Niedersachsen*, Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, Hannover, 2000, 55.

10 Cfr. Bertelsmann Stiftung (a cura di), *Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2005.

11 Bertelsmann Stiftung (a cura di), *Themenfeld Demokratie und Bürgergesellschaft - Demokratische Werte verankern und Bürgerbeteiligung stärken*, Initiative Young Democracy, Paper non pubblicato, Gütersloh, 2003, 3.

1. 2. 6 La partecipazione come garante della pianificazione orientata al “mondo della vita”

Negli ultimi decenni ci sono state delle graduali ma massicce restrizioni nella vita dei giovani, sia in città che sul territorio. I giochi per bambini sono sempre più difficili da trovare, c'è una mancanza di luoghi di incontro per i giovani. In generale, la percentuale di esperienze autonome è diminuita. Inoltre è aumentato il consumo di TV, Internet e giochi per computer. Questo potrebbe essere efficacemente contrastato se i giovani potessero portare la loro esperienza di vita in modo naturale nella pianificazione e nel processo decisionale. Alcuni esempi mostrano che la qualità e l'efficienza delle decisioni politiche aumentano quando i bambini e i giovani vengono coinvolti nella progettazione. In sostanza si tratta di documentare pubblicamente le condizioni di vita attuali, i bisogni e i problemi dei bambini e dei giovani, per sviluppare delle strategie di azione adeguate risultanti della partecipazione delle parti interessate, che contribuiscano alla progettazione positiva del “mondo della vita”.¹²

1.3. Il quadro giuridico della partecipazione

Di seguito vengono elencate le basi giuridiche fondamentali in cui sono formulati gli obiettivi della legislazione sulla partecipazione dei giovani. Si tratta di una semplice selezione, che non pretende di essere completa.

1. 3. 1 Legislazione internazionale

1. 3. 1. 1 La convenzione ONU sui diritti dell'infanzia

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia è stata presentata e approvata il 20 novembre 1989 durante la 44^a Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York. I diritti dei minori vengono regolati da questa normativa in tutti gli Stati che hanno firmato il trattato. Il 27 maggio 1991 l'Italia ha sottoscritto la Carta, come sancito e ratificato dalla legge n. 176.

12 Birgit Schwarz, *Politische Teilhabe von Jugendlichen als Handlungsraum im Spannungsfeld zwischen BürgerInnenrecht und Menschenrecht. Bestandsaufnahme und Analyse der Motive und Formen von kommunaler Jugendbeteiligung in Südtirol*, Tesi di laurea, Innsbruck, 2009, 60-64.

Con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, i diritti dei bambini sono stati formulati in forma vincolante a livello internazionale. Sono qui definiti bambini le persone di età inferiore ai diciotto anni. In relazione alla partecipazione dei bambini e dei giovani, gli articoli 12 e 13 della Convenzione sui diritti dell'infanzia sono di grande importanza. E proprio con l'articolo 12, l'accordo internazionale attribuisce ai bambini il diritto alla partecipazione, impegnando gli Stati firmatari a garantire ai fanciulli il diritto di formare le proprie opinioni ed esprimerle liberamente in tutte le questioni per loro rilevanti. Il parere espresso deve essere preso in considerazione in base all'età e al livello di sviluppo. L'articolo 13 della Convenzione sui diritti dell'infanzia stabilisce poi il diritto alla libertà di espressione del bambino, includendo anche la possibilità di ottenere, modificare, condividere informazioni e idee con le modalità prescelte dal minore.

1. 3. 1. 2 Costituzione Europea

Il 4 novembre 2009, il presidente ceco Klaus Vaclav ha firmato come ultimo capo di Stato europeo il Trattato dell'UE. Questo ha permesso al cosiddetto "Trattato di Lisbona" di entrare in vigore il 1° dicembre 2009 in tutta l'Unione europea. Parte integrante del "Trattato su una Costituzione per l'Europa" è anche la "Carta dei diritti fondamentali". In questo documento – all'articolo II-84 – sono sanciti anche i diritti dei minori: "I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione per le questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità".¹³ La particolarità della Carta europea dei diritti fondamentali è la possibilità di rivendicare i propri diritti dinanzi ai giudici nazionali e, in ultima istanza, davanti alla Corte di giustizia europea in Lussemburgo. L'Italia ha ratificato la Costituzione europea il 6 aprile 2005.

1. 3. 2 Il livello nazionale in Italia

A livello nazionale, altre basi giuridiche sono contenute nella Costituzione italiana e nel Codice civile. Ogni persona in Italia, con la nascita, acquista la capacità giuridica, ossia la capacità di essere titolare di diritti e doveri (art. 1 del Codice civile e art. 22 Costituzione). Da questa però è necessario distinguere la capacità di agire (art. 2 del Codice civi-

¹³ Thomas Läufer (a cura di), *Verfassung der Europäischen Union*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2005, 68.

le): solo con il raggiungimento della maggiore età una persona può compiere atti giuridici validi e stipulare contratti vincolanti.

In Italia i minori sono rappresentati fino al compimento del 18° anno dai tutori legali. In pratica quindi, gli atti importanti che riguardano un minore hanno bisogno di una precedente autorizzazione dei genitori oppure i genitori stessi devono concludere i negozi giuridici per conto del figlio/a.

1. 3. 3 La normativa per l'Alto Adige a livello regionale e provinciale

A livello regionale, le disposizioni di partecipazione sono contenute, tra l'altro, nello Statuto provinciale di sostegno ai giovani. Per esempio, all'art. 2, questo statuto prevede la necessaria considerazione dei bisogni e degli interessi dei giovani nella progettazione delle offerte di lavoro giovanile. L'articolo 12 dello Statuto disciplina la partecipazione e co-determinazione delle Consulte provinciali del servizio giovani per i gruppi linguistici ladino, italiano e tedesco. Nel programma di sviluppo dei giovani, pensato per promuovere il lavoro giovanile dei gruppi linguistici ladino e tedesco in Alto Adige, viene anche fissato l'orientamento di lavoro degli *Jugendringe* sul tema delle "preoccupazioni dei giovani".¹⁴ L'articolo 2.5 del programma di sviluppo dei giovani regola le priorità. Una di queste è la partecipazione giovanile. Ulteriori possibilità in questo senso, in particolare all'interno delle istituzioni educative, si possono trovare anche nella "Legge sugli organi collegiali delle istituzioni scolastiche in Alto Adige", nella "Carta dello studente" e nel "*Bildungsleitbild Südtirol*".

1. 3. 4 Partecipazione dei giovani a livello comunale

Nel 2004 è stata introdotta a livello comunale una importante innovazione: la legge regionale del 22 dicembre 2004 n. 7, all'art. 1 del capitolo I stabilisce che "il regolamento comunale prevede forme di coinvolgimento dei minorenni, in modo che attraverso il loro contributo nelle materie che li interessano, la politica comunale si orienti alle richieste di questa fascia di età, le incoraggi e permetta la loro partecipazione a quei progetti che li riguardano".

¹⁴ Cfr. 2.1.5. del programma di sostegno ai giovani.

Gli Statuti che vengono redatti e adottati in ciascun Comune da parte del Consiglio comunale devono prevedere quindi adeguate opportunità di partecipazione dei "giovani minorenni".

1.4. Obiettivi della partecipazione di bambini e giovani

In sintesi, la sfida della maggiore partecipazione dei bambini e dei giovani ha due obiettivi principali. Il primo è quello di conseguire una maggiore efficacia delle decisioni politiche attraverso una maggiore attenzione alle esigenze dei giovani. Il secondo è la sensibilizzazione rispetto a una maggiore accettazione della generazione dei futuri nuovi elettori per l'azione politica e democratica. Le aspettative associate a questi obiettivi possono essere espresse con tre approcci:

- Approccio teorico-democratico:
Permettere a bambini e giovani di esercitare i loro diritti civili di partecipazione e autodeterminazione.
- Approccio alla formazione politica:
I bambini e i giovani devono essere incoraggiati ad impegnarsi socialmente e politicamente.
- Approccio orientato agli esperti:
Le competenze specifiche di bambini e giovani devono essere considerate, per esempio in termini di pianificazione urbanistica a misura di bambino e giovane.¹⁵

1.5. I livelli di partecipazione

Lo spettro di partecipazione di bambini e giovani può variare dall'eteronomia all'autodeterminazione. Il seguente grafico mostra i vari elementi dei livelli di partecipazione, quasi indipendenti l'uno dall'altro. Ne risulta una tripartizione: false forme di partecipazione, partecipazione e autodeterminazione.

15 Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales, *Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Familien*, Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales, Dresden, 2004, 9.

1. False forme	2. Partecipazione	3. Autodeterminazione
1.1 Eteronomia	2.1 Coinvolgimento	3.1 Autodeterminazione
1.2 "Decorazione"	2.2 Assegnato, ma informato	3.2 Autogoverno
1.3 Partecipazione all'alibi	2.3 Collaborazione	
	2.4 Partecipazione	

Figura 1: tripartizione dei livelli di partecipazione¹⁶

Per Stange, l'autodeterminazione non è automaticamente l'obiettivo principale della partecipazione.

Dopotutto non deve essere rappresentato un punto di vista che, per esempio, attribuirebbe alla partecipazione come forma di processo decisionale democratico di giovani e adulti insieme, uno status meno impegnativo come l'autodeterminazione. Ciò è dovuto anche al fatto che l'autodeterminazione negli ambiti autonomi (associazioni giovanili, gruppi di progetto, ecc) è spesso associata a processi meno complessi rispetto al dibattito politico sui diversi interessi e diritti di partecipazione. Nella tripartizione dei livelli di partecipazione, le competenze e le esigenze di partecipazione dei soggetti interessati, le possibilità decisionali e le condizioni base possono essere adeguatamente descritte senza fare una valutazione di "migliore" o "peggiore" partecipazione.

I singoli elementi dei livelli di partecipazione vengono descritti da Schröder come segue:

¹⁶ Waldemar Stange, *Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum*, I. Grundlagen. Band 1, Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2007, 24.

1.1 Eternonomia/manipolazione Contenuti e forme di lavoro definiti "fremd", manipolazione degli interessati che non hanno alcuna conoscenza degli obiettivi 1.2 "Decorazione" I giovani operano all'interno di un evento senza conoscerne gli obiettivi 1.3 Funzione alibi I giovani prendono parte a eventi, senza una reale influenza e voce in capitolo
2.1. Coinvolgimento I giovani hanno un ruolo partecipativo, oltre alla mera presenza e un certo coinvolgimento sporadico 2.2 Assegnato, ma informato Il dominio degli adulti è assodato nella scelta dei temi e nella preparazione. Ma c'è una buona informazione dei giovani interessati (capire e conoscere) 2.3. Collaborazione Influenza indiretta ma reale, soprattutto nella ricerca di idee e soluzioni (ma non nell'esecuzione); nessun potere decisionale 2.4 Partecipazione Partecipazione effettiva attraverso decisioni democratiche condivise (ma l'idea originale viene dagli adulti)
3.1 Autodeterminazione Le iniziative per i progetti e tutte le decisioni a riguardo vengono dai giovani stessi (con una propria posizione di interesse). Possibile il supporto di adulti 3.2 Autogoverno Completa libertà di scelta e di auto-organizzazione di progetti, offerte e istituzioni (associazioni giovanili); gli adulti vengono soltanto informati rispetto alle decisioni e ai risultati

Figura 2: Descrizione dei singoli elementi della partecipazione secondo Schröder¹⁷

1.6. Condizioni base per la partecipazione di bambini e giovani

Per soddisfare in modo corretto le aspettative, c'è bisogno di standard concreti di qualità della partecipazione che vanno al di là di una mera simulazione, *framing* o coinvolgimento. I bambini e i giovani dovrebbero essere comunicativi e autorizzati a partecipare ai processi decisionali e, in ultima analisi, anche a fare pratica. Ciò richiede la creazione di condizioni adeguate, tenendo conto dei diversi principi pedagogici di azione.¹⁸

¹⁷ Waldemar Stange, *Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum*, I. Grundlagen. Band 1, Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2007, 24.

¹⁸ Cfr. Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales, *Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Familien*, Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales, Dresden, 2004.

- **Volontariato**
I bambini e i giovani vogliono partecipare e per questo bisogna creare le condizioni favorevoli. La partecipazione però non deve mai diventare un must.
- **Serietà**
Un coinvolgimento funzionante può avvenire solo se tutti gli adulti accettano la partecipazione in quanto tale e sono disposti a cedere potere. Budget, tempi e responsabilità decisionali devono essere chiaramente definiti fin dall'inizio.
- **Competenza comunicativa**
È necessaria una cultura della comunicazione attiva e costruttiva tra le parti. Il linguaggio deve essere adeguato ai bambini e ai giovani, in modo che anche essi abbiano la possibilità di percepire i loro diritti e le loro competenze nel processo partecipativo.
- **Competenza cooperativa**
Nella partecipazione deve essere presente la volontà di trovare nuove "vie". La volontà di cooperare vale sia per le strutture governative che per il coinvolgimento di diversi gruppi di bambini e giovani.
- **Andare avanti e includere**
Per la selezione degli strumenti metodologici bisogna tener sufficientemente conto degli aspetti di sviluppo psicologico, in particolare dell'età e dello sviluppo infantile e giovanile.
- **Struttura temporale**
Le fasi di esecuzione devono corrispondere alle fasi di sviluppo e alle esigenze dei bambini e dei giovani e quindi devono essere di breve durata.
- **Pubblico**
Oltre alla trasparenza nei passaggi del coinvolgimento, è importante la creazione del pubblico e quindi bambini e giovani devono essere informati con modalità a loro adeguato, per essere in grado di partecipare.
- **Appoggio - sostegno - qualificazione**
C'è bisogno di misure di sostegno mirate da parte degli adulti che accompagnano i giovani attraverso il processo senza guidarli.
- **Forme di lavoro / metodi**
La partecipazione dei giovani può avere successo solo se vengono utilizzati metodi adatti e per loro accattivanti. Questi rappresentano da un lato fattori di motivazione fondamentali, dall'altro assicurano che non ci siano pretese eccessive.

- **Rappresentatività**

Nella composizione dei gruppi coinvolti nel processo, dovrebbero essere rappresentati i diversi ambienti di provenienza, generi e fasce di età. Di conseguenza, bisognerebbe realizzare anche la pubblicizzazione dei processi di partecipazione.

- **La regola e non un'eccezione**

Per cambiare in modo duraturo, la partecipazione dei bambini e dei giovani deve diventare la regola e non rimanere un'eccezione. In questo caso i politici e gli altri partner (associazioni, scuole, ...) sono invitati a proporre e incoraggiare sempre nuove iniziative.

1.7. Forme di base di partecipazione di bambini e giovani

Il modo in cui verrà introdotta la partecipazione dei bambini e dei giovani viene descritto in letteratura come "forme di partecipazione". Tuttavia, non si è trovato alcun criterio di classificazione unitario di queste forme. Mi richiamo a Waldemar Stange, che distingue in totale sette forme base di partecipazione.¹⁹ Sono queste:

a) **Forme sostitutive:**

Tali forme di partecipazione vedono la sostituzione degli interessi giovanili da parte degli adulti e in realtà non sono quindi una forma di partecipazione nel vero senso della parola. La sostituzione avviene per esempio attraverso lobby, delegati giovanili, referenti giovanili o avvocati di bambini e giovani.

b) **La partecipazione alle istituzioni del mondo adulto:**

In questo caso si tratta della partecipazione a incontri, comitati, commissioni di adulti, in parte con diritto di parola o di voto. Essi hanno durata limitata nel tempo e ne fanno parte per esempio le udienze di giovani con i politici, i consigli giovanili e la partecipazione alle assemblee cittadine.

c) **Forme di partecipazione puntuali:**

Le forme di partecipazione puntuali sono limitate nel raggio d'azione della durata e del numero. L'istituzionalizzazione è limitata. Degli esempi sono i *business game*, le ma-

¹⁹ Waldemar Stange, *Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum*, I. Grundlagen. Band 1, Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2007, 170 - 183.

nifestazioni informative, le consultazioni di bambini e giovani, le “scatole” dei desideri e delle lamentele o le raccolte firme.

d) Negoziazione e partecipazione quotidiana:

Questa forma di partecipazione prevede processi quotidiani per gestire questioni e problemi. Ha frequenza, numero e durata significativamente maggiori e i punti principali sono l'ascolto, l'osservazione e la negoziazione.

e) Forme rappresentative:

Sotto questo tipo di partecipazione vengono prevalentemente intese le forme parlamentari, al cui interno agiscono un numero definito di giovani che rappresentano se stessi e gli altri. Queste forme includono i consigli di bambini e giovani, i parlamenti dei giovani, le elezioni, le Consulte giovanili comunali e le associazioni, intese come amministratori o il presidente.

f) Forme di incontro aperte:

Si tratta in questo caso di offerte singole facoltative, nelle quali i giovani possono portare le loro richieste e idee. Ad esempio assemblee, forum o tavole rotonde di bambini e giovani.

g) Forme orientate ai progetti:

Queste forme sono caratterizzate principalmente dalla partecipazione alla consulenza e alle decisioni, oltre al coinvolgimento nella pianificazione e nella realizzazione dei progetti. Esse sono limitate nel tempo, come ad esempio laboratori sul futuro, costruzione di parchi gioco, preparazione di mappe della città per bambini e giovani o progetti di pianificazione del traffico.

Partendo da questa ripartizione delle forme partecipative, si può fare un'ulteriore classificazione con la distinzione di politica per, con e attraverso i giovani:²⁰

- Politica per i giovani: forma di base a
- Politica con i giovani: forma di base b, c & d
- Politica attraverso i giovani: forma di base c, d, e, f & g

20 Waldemar Stange, *Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum*, I. Grundlagen. Band 1, Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2007, 168-169.

2. Parte pratica: esempi selezionati di efficaci forme di partecipazione

Partecipazione non significa dare il potere ai bambini. Partecipazione significa condividere le decisioni che interessano la propria vita e quella della comunità, lavorando insieme per trovare le soluzioni ai problemi.²¹

Questo obbiettivo si basa in primo luogo sulla reale disponibilità dei decisori a condividere il potere con le parti interessate. Molto spesso la partecipazione è un gradito strumento di libertà di espressione, ma quando infine si arriva all'attuazione delle decisioni, allora il potere in ultima istanza non viene condiviso per nulla o solo molto timidamente. Pertanto, la partecipazione è spesso limitata alla sola libertà di espressione e non include né i diritti decisionali né quelli attuativi. Gli esempi seguenti dimostrano che ciò non deve accadere e che condividere il potere con tutte le parti interessate può essere un vantaggio. Anzi, ci sono numerosi motivi per condividere il potere (vedi 1.2). Al fine di consentire un'efficace partecipazione, è necessario operare in un quadro giuridico che preveda la partecipazione obbligatoria e la renda esigibile dagli interessati. Nel 2004 il SJR, nella sua richiesta alla Giunta regionale riguardo la partecipazione obbligatoria nell'ambito del coinvolgimento dei giovani minorenni nei Comuni, ha previsto proprio una maggiore partecipazione in Alto Adige. Da quel momento tutti i Comuni sono obbligati a prevedere forme partecipative nei loro Statuti e la pratica dimostra che stanno anche cercando di implementarle attraverso processi moderati di partecipazione di bambini e giovani.²² I seguenti esempi hanno lo scopo di mostrare in breve come la teoria può essere trasformata in pratica, illustrando le tre forme base di partecipazione più comuni, come descritte in precedenza.

21 Richard Schröder, *Kinder reden mit! Beteiligung an Politik, Stadtplanung und -gestaltung*, Weinheim, Basel, 1995, 14.

22 Il SJR è impegnato a sostenere i Comuni e ha già formato due volte dei moderatori. Questa ampia formazione è stata condotta dal SJR in collaborazione con il Prof. Dr. Waldemar Stange dell'Università di Lüneburg; durante la seconda edizione era coinvolta anche l'Intendenza scolastica tedesca. I diplomati di questi corsi sono attualmente coinvolti in diversi processi partecipativi con il ruolo di "moltiplicatori".

2.1. “Open format”: assemblea di giovani cittadini nella frazione di Tiso, Comune di Funes

Durante il Forum della Gioventù, i giovani hanno sviluppato posizioni comuni su temi e questioni per loro importanti e infine ne hanno discusso con i politici. Gli obiettivi sono:

- lo scambio di opinioni e la presentazione di richieste specifiche sulle questioni locali nella frazione e nel Comune
- la presentazione e la discussione delle questioni in presenza dei candidati alle elezioni comunali

La pianificazione del progetto durante il Forum della Gioventù nella frazione di Tiso del Comune di Funes, si è articolata in varie sezioni: per mezzo di una cosiddetta “analisi del movimento” è stato raccolto in un tempo relativamente breve un gran numero di feedback su diverse domande. Sopra a dei poster accattivanti sono state scritte domande aperte e chiuse. Durante il “punto della situazione attuale” i partecipanti, a coppie, hanno risposto alle diverse domande. Le domande erano di natura generale (cosa funziona bene a Tiso, di cui sono soddisfatto? Che cosa dovrebbe essere conservato? Che cosa non funziona a Tiso, di cui sono insoddisfatto? Che cosa dovrebbe cambiare?). Tutti i commenti sono stati sintetizzati mediante cartoncini: in un’“oasi” quelli positivi e su un muro del pianto quelli negativi. Dopo il sondaggio, i giovani hanno guardato al futuro. Per poi porsi la domanda: quali idee e suggerimenti hai per Tiso? I risultati sono stati ordinati, raggruppati e codificati con titoli. Dopo la fase di “sviluppo di idee e proposte”, dovevano essere gerarchizzate le priorità a riguardo, impostando tutte le idee proposte. A tal fine i temi raccolti sono stati sintetizzati e ponderati dai giovani in una “lista di priorità”. Durante l’ultima fase di questo processo, i giovani hanno presentato ai responsabili delle decisioni le proposte e le idee analizzate, e hanno potuto avere un vivace scambio di opinioni con gli adulti.

Destinatari: 30 giovani a partire dai 13 anni di Tiso, frazione del Comune di Funes

Organizzazioni/persone coinvolte: “*Südtirols Katholische Jugend*” - gruppo locale di Tiso, Servizio Giovani di Chiusa, Comune di Funes

Direzione del progetto e moderazione: *Südtiroler Jugendring* con un team di moderatori esperti

2.2. Forma rappresentativa: Consulta giovanile del Comune di Valdaora

Per definizione, una Consulta giovanile ha il compito di fare da consulente al Consiglio/Giunta comunale e questo ogni qualvolta in cui si parla di rilevanti tematiche giovanili. I membri della Consulta si incontrano su base regolare, si consultano, si scambiano idee, discutono di temi di attualità e presentano ai politici comunali suggerimenti e soluzioni. Tutti i bambini e i giovani del Comune dovrebbero approfittare del lavoro della Consulta giovanile. Gli obiettivi, le funzioni e le competenze della Consulta di Valdaora sono stati fissati come segue:

Obiettivi:

- la Consulta giovanile rappresenta gli interessi dei bambini e dei giovani
- i bambini e i giovani di Valdaora trovano un'ampia offerta di progetti e manifestazioni e possono approfittarne
- i bambini e i giovani di Valdaora si aiutano reciprocamente e sostengono la comunità
- i bambini e i giovani della Consulta prendono i loro compiti sul serio in modo motivato e qualificato

Funzioni:

- maggiore pubblicità attraverso la Consulta giovanile
- rappresentazione degli interessi dei giovani al Comune
- determinazione dei bisogni di bambini e giovani
- informazione ai bambini e ai giovani rispetto le offerte disponibili
- incontro annuale di tutte le Consulte giovanili del Comune
- qualificazione e accompagnamento della Consulta giovanile

Competenze:

- la Consulta giovanile ha il diritto di essere ascoltata dal Consiglio/Giunta comunale che sono tenuti a rispondere per iscritto alle richieste della Consulta
- la Giunta comunale richiede alla Consulta il parere sulle questioni relative ai giovani
- la Consulta ha a disposizione un budget annuo di € 500, che deve essere previsto nel bilancio annuale del Comune

- la Consulta può disporre in modo autonomo del budget, all'interno degli obiettivi previsti nello Statuto
- per i progetti straordinari la Consulta può richiedere al Comune un'assegnazione di capitale a fini straordinari
- il Comune prevede un supporto pedagogico per la Consulta
- l'amministrazione comunale deve fornire alla Consulta le informazioni necessarie per il suo lavoro

Per quanto riguarda la costituzione e la scadenza di una Consulta giovanile, si applicano le seguenti regole: i giovani si incontrano a intervalli regolari; uno di loro ha la presidenza. Durante gli incontri il referente dei giovani riporta temi di attualità del Comune e richiede il parere della Consulta. Inoltre vengono discusse le questioni che i membri ritengono importanti e, in caso di necessità, vengono elaborate delle domande agli organi comunali competenti. Ad accompagnare questo tipo di organo consultivo, nel caso di Valdaora, è un membro del Servizio Giovani di Brunico. Questo sostegno alla Consulta giovanile comunale deve assicurare, in particolare, il funzionamento della Consulta stessa, sostenendo in modo adeguato e metodico il lavoro dei membri. Il referente dei giovani garantisce inoltre il flusso di comunicazione tra il Comune e la Consulta giovanile.

Destinatari: bambini e giovani del Comune a partire dai 14 anni

Organizzazioni coinvolte: Comune di Valdaora, Servizio Giovani di Brunico nella forma di un sostegno esterno alla Consulta

Direzione del progetto e moderazione: il *Südtiroler Jugendring* sostiene la Consulta e la persona che la accompagna

2.3. Forma orientata ai progetti: sviluppo di misure transfrontaliere contro l'emigrazione

Nell'ambito del progetto "attivi contro la fuga dalle zone rurali", alcuni giovani altoatesini e bavaresi si sono occupati congiuntamente di come contrastare l'emigrazione dalle zone rurali, cioè di come frenare il cambiamento demografico. L'idea alla base di questo progetto era quella di permettere ai giovani di esprimersi su come intervenire

affinché la vita nei paesi diventi attrattiva e di conseguenza contrastare l'emigrazione. Di seguito gli obiettivi del progetto:

- dare ai giovani provenienti da Comuni a rischio emigrazione l'opportunità di diventare attivi per il loro Comune elaborando misure contro l'emigrazione e il cambiamento demografico
- creare uno scambio tra i giovani altoatesini e quelli bavaresi, in modo da conoscere le altre realtà e soluzioni

Durante due fine settimana lunghi, i giovani coinvolti nel progetto si sono occupati concretamente della tematica dell'emigrazione. Dal 1° al 3 febbraio 2013 hanno elaborato, all'interno di un "laboratorio sul futuro", delle misure contro lo spopolamento dei Comuni interessati dal fenomeno. Dal 26 al 28 aprile 2013 si è discusso insieme a degli esperti come ottimizzare tali misure. La prima fase si è svolta in Alto Adige, la seconda in Baviera. Nel concepire queste misure, sono state effettuate diverse operazioni:

- input da parte di esperti sui contenuti e discussione sul tema
- dibattito sulla domanda "Che cosa porta i giovani a lasciare il loro Comune? Qual è il Comune ideale?"
- trascrizione dei risultati elaborati riguardo un "Comune a misura di giovane" nella propria realtà e sviluppo di misure per rendere la vita nel Comune attrattiva ai giovani
- elaborazione di direttive d'azione e strategie per l'attuazione di tali misure
- verifica e ottimizzazione dei risultati con esperti dal mondo accademico e della politica

Destinatari: 30 giovani a partire dai 16 anni provenienti da Comuni altoatesini e bavaresi a rischio emigrazione

Organizzazioni coinvolte: *Südtiroler Jugendring*, Unione giovani agricoltori Alto Adige, *Bayerischer Jugendring*, *Bayerische Jungbauernschaft*, Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano

Direzione del progetto e moderazione: *Südtiroler Jugendring* con un team di moderatori qualificati

Da Circolo a “Centro giovanile, artistico e culturale della Val Gardena”. Un esempio di democrazia partecipativa nelle valli ladine dell’Alto Adige

Wilma Runggaldier*

* Wilma Runggaldier è la persona di riferimento per il gruppo linguistico ladino presso l’ufficio provinciale del Servizio Giovani di Bolzano.

1. Condizioni generali e punto di partenza nel 1999

Nel centro di Ortisei, il paese più grande della val Gardena, si trova un edificio, che era la sede di un'associazione storicamente significativa: "*Lia Mostra d'Ert – Kreis für Kunst und Kultur – Circolo artistico*". Fondata nel 1920, da allora ha contribuito alla vivacità della vita culturale della valle e, in particolare, si è spesa per la conservazione delle opere d'arte artigianali. Negli anni '60 e '70 furono cercate nuove vie e nel Circolo hanno trovato posto persone che a livello politico la pensavano in modo alternativo. L'associazione ha organizzato nel tempo eventi culturali di ogni genere: spettacoli teatrali, cabaret, festival, serate letterarie, workshop, conferenze e visite culturali. In particolare, attraverso le numerose mostre, si è cercato di dare voce a nuovi giovani artisti. Altrettanto significativa è la biblioteca d'arte, che con i suoi circa tremila volumi rappresenta una delle più importanti collezioni di libri culturali della zona, alla quale ricorrono ancora oggi numerosi artisti della valle.

Per quanto riguarda ad esempio l'ambito musicale, i cittadini di Ortisei hanno da sempre sviluppato una grande passione per varie forme musicali di qualità. Le prime testimonianze scritte dell'esistenza di un gruppo di musicisti che suonava durante le varie occasioni festive risalgono all'anno 1790. La banda musicale si è dunque affermata come parte integrante della vita culturale, religiosa e sociale del paese. I 60 musicisti che la compongono si riuniscono circa cento volte l'anno per le prove e gli spettacoli che si svolgono sia in Italia che all'estero. La banda musicale di Ortisei ha ancora oggi la sua sala prove al Circolo.

Già negli anni '70 nel Circolo furono allestiti spazi e materiali di lavoro nel campo fotografico. Nel 1981, qualche membro del "Circolo di Arte e Cultura", si distaccò dal gruppo per fondare l'attuale "*Photo Club Gherdëina*". Il numero dei soci di questa associazione salì rapidamente a 40 persone e il primo concorso fotografico "*Segra Sacun*" riscosse, con 44 partecipanti e 276 opere presenti, un grande successo.

In generale in val Gardena e di conseguenza anche a Ortisei, il numero di associazioni coinvolte nelle più svariate attività è molto alto. Moltissime persone si impegnano nel loro tempo libero per i loro ideali e per le attività a beneficio di tutta la popolazione. In val Gardena opera anche l'associazione "*Neus Jëuni Gherdëina*" (Noi giovani della val Gardena), fondata nel 1985 da Helmuth Lardschneider con il nome di "*Neus Jëuni*" (in seguito "*Grupa Neus Jëuni*") per dare supporto e visibilità ai gruppi giovanili già esistenti. La sede di questa organizzazione ombrello, che coordina numerosi gruppi giovanili, è stata ospitata in un edificio inopportuno. Gli spazi nel sottotetto della vecchia scuola

elementare in piazza Parrocchia, precari e non adatti ai disabili, fungevano infatti da luogo di incontro.

Nel frattempo l'edificio del Circolo in piazza S. Antonio dava segni di evidente "invecchiamento". Il club dei giovani artisti al piano superiore veniva riscaldato a gas, la manutenzione portava via all'associazione che la gestiva molte risorse ed energie. Inoltre, l'edificio non rispettava le norme di sicurezza.

2. Un sogno prende vita: progettazione partecipata e attuazione

Era già accaduto molto spesso che la Consulta provinciale del Servizio Giovani per il gruppo linguistico ladino¹ si fosse occupata del tema di un centro giovanile a Ortisei. Così, per esempio, già nel febbraio 1999 si parlò di convertire la vecchia galleria nel centro di Ortisei in una sala per le feste dei giovani. Il primo passo concreto fu una lettera dell'Ufficio provinciale Servizio Giovani del 14 novembre 1999 indirizzata a "*Lia Mostra d'Ert – Kreis für Kunst und Kultur – Circolo artistico*", e per conoscenza inviata anche al Comune di Ortisei. Da quella lettera si evinceva che nel vecchio edificio non avrebbe potuto aver luogo una manifestazione prevista all'interno del programma di cultura del Servizio Giovani, in quanto i locali non erano adatti e conformi alle norme di sicurezza. Seguì quindi un invito all'associazione da parte del Servizio Giovani per chiarimenti a cui furono invitati anche il presidente dell'associazione, la referente giovanile e i referenti culturali del Comune di Ortisei, oltre all'intendente scolastico. L'incontro si tenne il 7 luglio 2000 ed è stato il primo passo verso il progetto partecipativo che ha portato alla trasformazione dell'edificio. Il sindaco Konrad Piazza, preso atto che la richiesta di istituzione di un centro giovanile culturale diventava sempre più forte, iniziò ad affrontare seriamente il progetto. Con una lettera datata 8 marzo 2001, venne comunicato all'Ufficio Servizio Giovani che la commissione comunale competente aveva discusso la questione durante gli incontri del 3 febbraio e del 5 marzo 2001. A questa seguì la risposta del 30 marzo 2001, spedita per conoscenza anche a "*Lia Mostra d'Ert – Kreis für Kunst*

1 Legge Provinciale n 13 del 01/06/1983 - promozione dell'occupazione giovanile in provincia di Bolzano. Articolo 13 (Le Consulte Provinciali del Servizio Giovani: Compiti e competenze, la composizione e la durata). Queste Consulte sono organi tecnici consultivi della Giunta provinciale e devono

- a) esprimersi su tutte le questioni relative ai giovani e al lavoro giovanile
- b) dare un parere sui piani annuali secondo l'articolo 11 ed elaborare le relative direttive
- c) dare il proprio contributo all'elaborazione di progetti di legge che riguardano in particolare i giovani
- d) svolgere attività di ricerca e formulare proposte che la Consulta considera importanti per i giovani.

und Kultur – Circolo artistico" e all'associazione "*Neus Jëuni Gherdëina*". Tra l'altro, nella comunicazione si scriveva che "un centro giovanile a Ortisei è da considerarsi come struttura modello per la val Gardena dal punto di vista del sostegno ai giovani, che potrebbe dare slancio e impulsi importanti oltre i confini comunali. Per questo è stato approvato un sostegno concreto da parte della Giunta provinciale, che ammonta al 70% dei costi complessivi. Il finanziamento sarà ripartito sul periodo 2001-2003. Nella fase di pianificazione dovranno essere coinvolte e consultate anche le associazioni, le quali gestiranno l'edificio o vi avranno la sede".

Patrick Stuflesser, allora presidente di "*Neus Jëuni Gherdëina*", motivò il giovane architetto Igor Comploj a eseguire un progetto di massima per la costruzione di un nuovo edificio. Il 10 maggio 2001 prese forma un concetto di base per un centro culturale giovanile all'interno dell'edificio del Circolo a Ortisei (studio architetti Deluegg, tra cui Igor Comploj). Nel momento in cui alle idee seguirono concetti concreti e il sindaco di Ortisei riconobbe la *volontà* di spendersi per questo progetto, si iniziò a lavorarci seriamente.

Sotto la guida dell'operatrice giovanile Ines Hofer si costituì un gruppo di lavoro. Con un concetto di leadership chiaro, tutte le associazioni furono invitate a collaborare. Durante numerosi incontri furono raggiunti compromessi per la progettazione dell'edificio e per la gestione del futuro centro si decise di applicare una regolamentazione simil-condominiale. Ogni associazione doveva avere negli spazi di sua competenza la libertà necessaria. All'inizio non era affatto ovvio che la gestione fosse presa dall'associazione "*Nëus Jëuni Gherdëina*" (organizzazione ombrello per molti gruppi e allo stesso tempo servizio giovanile), ma dopo svariate discussioni ci si mise d'accordo in questo senso.² Inizialmente l'edificio era infatti in mano al Circolo e i membri più anziani non volevano lasciarlo ad altri ma, con il senno di poi, quest'associazione ha poi provato un grande sollievo e riconosce come un vantaggio quello di potersi concentrare sulle sue attività in locali assolutamente adeguati. Il 19 ottobre 2007, alla presenza del sindaco Ewald Moroder, del Presidente della Provincia Luis Durnwalder, dell'assessore Florian Mussner e del rappresentante giovanile del Comune Pauli Rabanser, è stata ufficialmente inaugurata la struttura.

Concretamente, nel nuovo edificio si sono trasferiti l'associazione ombrello "*Nëus Jëuni Gherdëina*", "*Lia Mostra d'Ert – Kreis für Kunst und Kultur – Circolo artistico*", il "*Foto club*

2 Nëus Jëuni Gherdëina ha aumentato il numero di dipendenti: da un unico dipendente part-time a tre collaboratori, che possono coprire di anno in anno le crescenti sfide e attività. Tra queste anche il Caffè dei giovani nella stessa struttura, che ha aperto nella valle nuove prospettive per il lavoro giovanile ed è diventato un importante punto d'incontro per i giovani e i vari gruppi.

Gherdeina” e la banda musicale di Ortisei. Durante la costruzione della struttura il Circolo artistico si è trasferito in un locale provvisorio, nel quale è stata portata avanti anche l’attività della biblioteca da un dipendente part-time. Ora la nuova biblioteca è regolarmente aperta con il supporto professionale di una bibliotecaria. La banda musicale di Ortisei attualmente può esercitarsi in un locale acusticamente quasi perfetto e dispone inoltre di un accogliente salotto e di una piccola sala prove con custodie adatte ai costumi tradizionali e agli strumenti. Al Club fotografico è stato assegnato uno spazio nell’interrato, ha potuto implementare le proprie attività con l’acquisto di ulteriori apparecchiature e ora dispone di locali idonei, tra cui la camera oscura.

Nella struttura si registra un vivace viavai. Per molti è ancora la casa del Circolo, alla radio però si sente parlare molto spesso della “Casa dei giovani – *Cěsa di Jěuni*” di Ortisei.

La realtà ha superato il sogno. “Gli ospiti del condominio” (le quattro associazioni) sono cresciuti insieme e si sentono come un tutt’uno. Tutti possono trarre beneficio da questo “condominio”, a favore dell’intera popolazione della valle.

Degno di nota in relazione alla fase complessiva di pianificazione partecipativa è il fatto che la Consulta giovanile per il gruppo linguistico ladino abbia sempre sostenuto compatta questo progetto edilizio.

Un contributo allo sviluppo della democrazia partecipativa in Trentino: la ricerca-azione partecipata

Enrico Bramerini *

* Consulente di aziende e pubbliche amministrazioni sui temi dell'organizzazione e dello sviluppo territoriale. Consigliere di amministrazione di TSM-Trentino School of Management.

1. Premessa

Così come nel resto del mondo e d'Italia, anche in Provincia Autonoma di Trento si è assistito negli ultimi anni ad un notevole incremento del dibattito in materia di partecipazione dei cittadini, in termini generali, e di democrazia partecipativa, in termini più scientifici.

È infatti dall'inizio degli anni 2000 che anche in Trentino ci si interroga sulla possibilità di introdurre strumenti e pratiche partecipative nell'ambito dei processi decisionali pubblici provinciali e locali.¹ Quando si parla di democrazia partecipativa si intende infatti quella struttura di governo all'interno della quale le decisioni (o alcune di queste) vengono adottate attraverso un processo decisionale integrato da una fase - quasi sempre - consultiva che coinvolge direttamente i cittadini. In questo modo si persegue il miglioramento della qualità delle decisioni e della loro percezione sociale, anche considerata l'opportunità che le istituzioni tengano conto e motivino le proprie decisioni rispetto agli esiti del processo partecipativo.

Si ragiona in Trentino di quali metodi e quali strumenti giuridici potrebbero essere adeguati per attivare concretamente pratiche partecipative negli enti territoriali Trentini. A questo proposito si riscontra l'introduzione di un primo riferimento normativo alla democrazia partecipativa nella Lp. 12/2014 di modifica alla Lp. 3/2006 riguardante specifici aspetti dell'ordinamento istituzionale degli enti locali in Trentino. In questa legge si prevede, per la prima volta in Provincia di Trento, che - con riferimento all'approvazione dei piani di sviluppo - le Comunità di Valle siano chiamate ad attivare processi di democrazia partecipativa con il supporto dell'istituenda Autorità per la Partecipazione locale.²

Nonostante questo importante intervento normativo, in un contesto come quello della Provincia Autonoma di Trento - in cui si assiste ad una quasi totale assenza di una cultura della partecipazione nell'accezione istituzionale qui proposta - risulta fondamentale fornire strumenti teorici e metodologici che possano portare ad un accrescimento delle possibilità di partecipazione per i cittadini trentini.

Il presente contributo si pone proprio in questa scia, cercando di fornire una lettura metodologica di una esperienza partecipativa concretamente vissuta da un gruppo di giovani trentini nel corso del 2014. Ci si propone infatti di descrivere ed analizzare il me-

1 Sergio Fabbrini (a cura di), *Rapporto sulla Qualità della Democrazia in Trentino*, Ufficio Stampa - Provincia autonoma di Trento, Trento, 2008, 40.

2 Si veda su questo anche il capitolo di Trettel nel presente volume.

todo della ricerca-azione partecipata alla luce di quanto intrapreso nel corso del progetto POP! Paths of Participation al fine di fornire un' *expertise* che potrebbe, in un futuro, essere replicata anche rispetto ad altri percorsi di partecipazione.

2. Essere in ricerca

Nel corso del 2014 il gruppo POP! di Trento ha svolto un'indagine di matrice etnografica centrata sulle risorse della città di Trento legate all'identità dei quartieri, finalizzata a illustrare la pluralità dei rapporti tra cittadinanza e luoghi, nonché a suggerire alcune soluzioni di riqualificazione fisica e/o rigenerazione urbana.

Nel proporsi questo obiettivo, il gruppo ha attivato un processo di ricerca-azione svolto secondo logiche partecipative e ha utilizzato una serie di riferimenti teorici e metodologici per dare contenuto alla propria iniziativa.

La Scuola di Preparazione Sociale (SPS) ha fornito il suo apporto sia con la supervisione dell'intero processo che con l'assistenza al gruppo durante il suo percorso esperienziale, accompagnato attraverso i propri facilitatori.

I partecipanti all'iniziativa POP! di Trento si sono uniti per esplorare collettivamente un problema comune, rilevante dal punto di vista civico, costituendosi in un vero e proprio gruppo di indagine in cui i membri hanno operato effettivamente come co-ricercatori, coinvolti non solo cognitivamente, ma anche esistenzialmente su un argomento grazie al quale hanno fatto l'esperienza attiva di "essere in ricerca".

Nel costruire insieme un senso condiviso, essi si sono posti quesiti teorici e metodologici, hanno formulato ipotesi alternative, hanno compiuto azioni pianificate e hanno riflettuto sulle conseguenze delle azioni. Con ciò si sono inseriti a tutti gli effetti in un processo di ricerca-azione, con le sue proprie peculiarità.

La ricerca-azione è un processo democratico e partecipato finalizzato a sviluppare conoscenza pratica [...]. Essa cerca di connettere azione e riflessione, teoria e pratica, attraverso la partecipazione, al fine di trovare soluzioni pratiche ai problemi delle persone e, più in generale, di promuovere lo sviluppo degli individui e delle loro comunità.³

Nel processo della ricerca-azione, il connubio dell'azione con la ricerca ne modifica l'obiettivo, che non è solo creare nuova conoscenza, bensì accrescere la capacità degli attori coinvolti nel comprendere e trasformare i vari aspetti della loro realtà di riferimen-

3 Peter Reason/Hilary Bradbury, Introduction: Inquiry and Participation in Search of a World Worthy of Human Aspiration, in Peter Reason/Hilary Bradbury (a cura di), *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*, London, Sage, 2001, 1.

to. Nel tentativo di sviluppare la sua attività in tale alveo metodologico, il gruppo POP! di Trento ne ha sperimentato le fasi di svolgimento secondo la ciclicità tipica del modello:⁴

- 1) la preparazione: dall'elaborazione dell'idea generale, alla definizione degli obiettivi e alla formulazione del piano generale;
- 2) la ricognizione e l'osservazione sul campo;
- 3) la formulazione di proposte per l'azione;
- 4) la riflessione e la revisione delle proposte;
- 5) la comunicazione e la condivisione allargata.

3. La partecipazione

La ricerca-azione si è caratterizzata anche per la sua proprietà partecipativa, che ne ha esaltato il suo intendimento generale di attivare cambiamenti all'interno della comunità e delle istituzioni.⁵ Infatti, il gruppo POP! di Trento ha affrontato temi di contrasto alla tendenza alla frammentazione sociale e alla segregazione spaziale, sempre più presenti nelle città contemporanee, ha operato curando i legami con altri membri della comunità urbana di riferimento e ha promosso soluzioni per rinsaldare le reti sociali.

La partecipazione, che il gruppo ha sperimentato e al tempo stesso promosso, ha oscillato così fra logiche di animazione, consultazione ed *empowerment*:⁶

- animazione – grazie al proprio operato, il gruppo ha fatto l'esperienza di un'iniziativa di sensibilizzazione su temi socio-culturali volta alla promozione di un buon livello di vivacità territoriale, in grado di spingersi fino al rafforzamento delle reti di solidarietà e allo sviluppo del senso di comunità;

- consultazione – il gruppo ha attivato un percorso di conoscenza che si è svolto al contempo su un doppio piano, sociale e spaziale: si è trattato di conoscere non solo l'opinione di chi veniva consultato, ma anche il suo ambiente di riferimento. Si è così compiuta la raccolta e la lettura delle convinzioni e delle attese emergenti dai vari attori sociali grazie ad una consultazione svolta in modo informale nell'ambito dei quartieri della città, centrata sulle risorse spaziali e sociali di cui questi sono dotati in termini

4 Carlo Trombetta/Loredana Rosiello, *La ricerca-azione: il modello di Kurt Lewin e le sue applicazioni*, Erickson, Trento, 2000.

5 Monica Colombo/Federica Castellini/Azzurra Senatore, *Sviluppi della ricerca-intervento: dall'«action-research» lewiniana alla ricerca-intervento partecipata*, in Francesco Paolo Colucci/Monica Colombo/Lorenzo Montali (a cura di), *La ricerca-intervento: prospettive, ambiti, applicazioni*, Il Mulino, Bologna, 2008, 61-94.

6 Daniela Ciaffi/Alfredo Mela, *La partecipazione: dimensioni, spazi e strumenti*, Carocci, Roma, 2006.

reali o potenziali: i servizi, le migliorie al patrimonio edilizio, gli spazi pubblici abbandonati, la percezione della sicurezza;

- *empowerment* – l'indagine svolta ha costituito al contempo un'attività formativa, in alcune fasi autogestita, che ha messo i partecipanti nella condizione non solo di conoscere, ma anche di responsabilizzarsi rispetto alle conoscenze maturate, sia come soggetti singoli che come attore collettivo (il "gruppo di Trento"). Il senso di appartenenza e la capacità di autorappresentarsi ne sono risultati accresciuti, cosicché l'*empowerment* è stato non solo individuale, ma anche sociale: ha fatto emergere la consapevolezza dei bisogni diffusi e delle proprie possibilità circa la trasformazione dello stato di fatto.

La partecipazione sperimentata dal gruppo punta a replicarsi grazie alle proposte che sono discese a conclusione del suo lavoro, le quali prevedono l'auspicato coinvolgimento delle associazioni di quartiere, le minoranze attive e la cittadinanza in genere. La partecipazione è stata in effetti interpretata con questa logica diffusa, cosicché ne è stata promossa l'estensione oltre il gruppo di esperienza diretta.

4. I riferimenti teorici e metodologici

4.1. La relazione tra spazio, comunità e partecipazione

Il gruppo POP! di Trento ha impostato la sua ricerca-azione partecipata su alcuni assunti teorici che riguardano lo spazio e i rapporti che questo intrattiene con la comunità e la partecipazione:⁷

- lo spazio come "posta in gioco" – l'uso dello spazio e la sua trasformazione è tra i temi dominanti della partecipazione. Infatti, i membri del gruppo POP! di Trento hanno interpretato il proprio coinvolgimento come un percorso che li costituisse nella qualità di cittadini attivi contribuendo all'opportunità di definire da parte loro il destino dello spazio, grazie all'influenza che possono esercitare su politiche e progetti che riguardano il territorio;

- il luogo come "sapere locale" – la comune appartenenza sia dei ricercatori che degli intervistati alla comunità urbana di Trento ha comportato la possibilità di accedere allo stesso "sapere del luogo", il quale si rivela utile per la decisione e l'azione collettiva: è proprio questo insieme di conoscenze implicite ed esplicite sul territorio, adoperate convenzionalmente per orientarsi nella sua migliore fruizione, che il "sapere diffuso"

7 Marianella Sclavi, *Avventure urbane: progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano, 2002; Daniela Ciaffi/Alfredo Mela, *Urbanistica partecipata: modelli ed esperienze*, Carocci, Roma, 2011.

può organizzarsi nella forma di una “mappa mentale condivisa” utile sia per l’analisi che per la proposta;

- il luogo come “spazio comunitario” – i luoghi condivisi nella mappa mentale possiedono delle caratteristiche oltre che strumentali e funzionali, anche simboliche ed emotive: non sono semplicemente degli spazi, ma degli “ambiti sociali” perché fanno parte del sistema di relazioni tra i loro abitanti e/o frequentatori, fino a costituire parte dell’identità della comunità locale. Questi ambiti diventano spazi co-costruiti, carichi di significato, dove si esprimono pratiche di autodeterminazione e di autogestione, che rafforzano il senso di comunità e si contrappongono alle logiche speculative, che si innescano quanto il territorio viene riferito all’altro contesto alternativo, quello del mercato.

4.2. L’analisi spaziale: le funzioni dei luoghi, le “nicchie ecologiche” e i “non-luoghi”

La ricerca-azione svolta dal gruppo POP! di Trento riserva la sua attenzione agli spazi e alle strutture della città, osservate dal punto di vista delle loro funzioni sociali secondo un modello di rappresentazione che richiama l’orientamento funzionalista di matrice urbanistica.⁸ Tra le diverse funzioni che i luoghi urbani possono assolvere (residenza, lavoro, svago, ritrovo, cura, preghiera, ecc.) è stata presa in considerazione in particolar modo quella associativa, rispetto alla quale sono stati considerati sia gli spazi pubblici o privati (di utilizzazione incerta o effettivamente abbandonati), che gli edifici dismessi.

Oltre a quella funzionale, un’ulteriore chiave di lettura dello spazio è stata quella per “nicchie ecologiche concentriche”, che è propria delle scienze sociali applicate all’analisi del territorio. Un riferimento canonico è il modello ecologico elaborato da Bronfenbrenner,⁹ in cui l’ambiente di sviluppo umano è concepito come organizzato in una serie di cerchi concentrici (il microsistema, il mesosistema, l’esosistema e il macrosistema), che si aggiungono l’uno all’altro nel corso della vita relazionale dell’individuo.¹⁰ Nella ricerca trentina il modello è stato impiegato in via traslata, adottandone la logica in modo suggestivo così da suddividere lo spazio urbano rispetto ad un centro

8 Patrizia Gabellini, *Fare urbanistica: esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma, 2010.

9 Urie Bronfenbrenner, *Ecologia dello sviluppo umano*, Il Mulino, Bologna, 2002.

10 Tale visione si rifà, a sua volta, alle riflessioni di Lewin sul “campo psicologico” o lo “spazio vitale” dell’esperienza psichica, v. Paolo Guidicini, *Nuovo manuale per le ricerche sociali sul territorio*, Franco Angeli, Milano, 1998.

fortemente strutturato in senso sociologico, dal quale si distanziano ordini via via crescenti di disorganizzazione e anomia sociali.

È proprio nella nicchia ecologica più esterna che sono stati individuati i “non-luoghi”: spazi per caratterizzare i quali si è fatto ricorso a un concetto noto, ma impiegandolo secondo una modalità funzionale al lavoro del gruppo. Infatti, la locuzione mutuata da Augé¹¹ viene usata abitualmente per connotare spazi privi di un’identità collettiva e di una funzione abilitante le relazioni sociali. Ma mentre l’antropologo francese la utilizza per denotare luoghi in cui moltitudini di persone si incrociano senza entrare in relazione — come nel caso di stazioni e centri commerciali —, nella nostra ricerca la si utilizza per qualificare spazi ed edifici abbandonati o comunque fuori della frequentazione sociale o non più in grado di generare relazionalità nella forma originaria per cui si erano un tempo inseriti nel tessuto dei percorsi urbani.

4.3. La rappresentazione dello spazio: la “mappa di comunità”

La ricerca-azione espone i suoi risultati ricorrendo a una rappresentazione sintetica del territorio urbano di Trento per il tramite di una particolare tecnica: la “mappa di comunità”. Si tratta di uno strumento che mira a offrire in forma grafica una raffigurazione degli “elementi identitari” e dei “valori patrimoniali” di natura ambientale, urbana, paesaggistica, produttiva e culturale propri di un territorio, intesi come risorse essenziali per la costruzione di una ricchezza durevole, simbolica oltre che materiale.¹²

La mappa è ottenuta comunemente attraverso un processo di “*community mapping*” promosso con l’iniziativa degli abitanti di un luogo, i quali si applicano così a elaborare insieme una rappresentazione dotata di senso e comunicabile del proprio spazio vissuto, attraverso tecniche di debole formalizzazione e con un linguaggio descrittivo poco specialistico.

La mappa non costituisce così soltanto un sistema di visualizzazione delle relazioni tra persone e luoghi, ma mira a raccontare i luoghi grazie ad un linguaggio comprensibile a tutti. Il suo obiettivo è mettere in evidenza la ricchezza del patrimonio locale fa-

11 Marc Augé, *Nonluoghi: introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano, 2009.

12 Alberto Magnaghi, *Rappresentare i luoghi: metodi e tecniche*, Alinea, Firenze, 2001; Davide Bazzini, *Mapping*, in Federico Batini/Gloria Capecchi (a cura di), *Strumenti di partecipazione: metodi, giochi e attività per l’empowerment individuale e lo sviluppo locale*, Erickson, Trento, 2005, 257-261.

cendo emergere in che modo gli abitanti di una determinata area vivono il loro territorio. Ne dovrebbe derivare la crescita della coscienza di luogo e del sapere contestuale.¹³

Lo strumento fu introdotto da Kevin Lynch nel secondo dopoguerra per analizzare la formazione dell'immagine di città come Boston, Jersey City e Los Angeles da parte dei loro abitanti sulla base non solo delle loro esperienze di natura percettiva, ma anche culturale e sociale.¹⁴ Ne sono seguiti dei filoni di ricerca e di applicazione su scala internazionale, con gli studi di psicologia ambientale e di sociologia urbana e con le prime esperienze partecipate di urbanistica nel corso degli anni '60.¹⁵ Le successive esperienze praticate in Gran Bretagna inizialmente volte alla redazione delle "*parish maps*" (letteralmente, mappe di parrocchia), si sono sviluppate fino all'emergenza della forma delle mappe di comunità nelle iniziative più recenti di progettazione urbanistica partecipata che hanno interessato anche il nostro Paese nell'ultimo decennio. In Piemonte e Puglia, ad esempio, le mappe sono state sperimentate in centri di piccole dimensioni impegnati nella realizzazione di ecomusei cui sono state chiamate a collaborare intere comunità territoriali affinché portassero evidenza dei propri saperi artistici e produttivi, del paesaggio, dell'architettura e della storia della convivenza locale. In Toscana, più recentemente, hanno trovato utilizzo nel novero delle esperienze di pianificazione urbana e rurale generate dalle leggi regionali sul governo del territorio e sulla partecipazione.¹⁶

Nel presente lavoro sulla città di Trento, la mappa disegnata dal gruppo dei giovani del progetto POP! di Trento ha una valenza cognitiva e performativa: da un lato, identifica spazi da riconoscere come risorse presenti o potenziali tra i "beni patrimoniali" della comunità urbana; dall'altro, indica spazi sui quali intervenire per mantenere o rigenerare la città in modo inclusivo, così da preservare i valori identitari durevoli della comunità e nel frattempo per individuare e rimuovere le minacce imminenti che questi luoghi possono rappresentare nel vissuto sociale locale.

13 Alberto Magnaghi, *Il progetto locale: verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2010.

14 Kevin Lynch, *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia, 2006.

15 Giuseppe Fera, *Comunità, urbanistica, partecipazione: materiali per una pianificazione strategica comunitaria*, Franco Angeli, Milano, 2008.

16 Alberto Magnaghi, *Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Firenze, Alinea, 2010.

5. La gestione del gruppo

5.1. La costituzione e lo sviluppo del gruppo

Il gruppo POP! di Trento si è configurato come un gruppo autogovernato, che si è andato caratterizzando nel corso di un anno per una vita autonoma e regole proprie, dimostrando di sapersi sorreggere senza dipendere da un referente esterno. Esso si è centrato sulla discussione, sulla comprensione del compito da assolvere, sulla ricerca delle possibili risposte, sulla valutazione intorno alle azioni da suggerire e/o intraprendere e ha costruito progressivamente le proprie capacità di gestione delle tensioni interne. Ha inoltre operato per il riconoscimento delle differenze tra i membri, per un adeguato recepimento ed elaborazione delle informazioni assegnate e per la produzione e valutazione dei risultati attinenti al compito.¹⁷

5.2. Le competenze degli esperti e il loro ruolo per il gruppo

Gli interventi degli esperti esterni non sono stati mirati a creare una leadership di riferimento, ma piuttosto sono serviti a mantenere e accrescere la convergenza del gruppo verso l'obiettivo e un buon clima relazionale tra i membri.

L'*expertise* di ciascuna persona esterna è valsa a caratterizzarla più che nel ruolo di esperto semmai in quello di "agente abilitante", ovvero di colui/colei che ha facilitato il processo di ricerca-azione e ha costruito le condizioni affinché il lavoro di gruppo venisse avviato, svolto e compiuto. In ciò il supporto esterno ha svolto di volta in volta una diversa funzione, ora come analista, ora come formatore, altre volte ancora come portavoce del committente primario del progetto:

- come analista, ha fornito il suo contributo al gruppo in tema di sociologia economica e urbana, etnografia organizzativa, analisi territoriale, politologia e metodologia della ricerca, risolvendo le *impasse* cognitive quando si sono presentate, così da agevolare il gruppo nel perseguimento del compito: chiarire gli obiettivi, condividere il metodo, padroneggiare le risorse e presidiare il coordinamento;

17 Sotto questo aspetto, la vita del gruppo di Trento ha ripercorso la dinamica propria dei "gruppi di lavoro" (cfr. Anna Castellano/G. Piero Quaglini/Sandra Casagrande, *Gruppo di lavoro, lavoro di gruppo* Raffaello Cortina, Milano, 1992).

- come formatore, ha preso in carico i momenti cruciali della dinamica di gruppo, all'atto della sua costituzione e dello svolgimento delle interazioni critiche tra i membri, ponendo attenzione agli aspetti relazionali della vita del gruppo e curando la sua evoluzione verso il gioco di squadra: attivare la comunicazione, sollecitare la collaborazione, alimentare la motivazione, costruire la fiducia, creare un buon clima interno;¹⁸

- come committente, si è fatto carico di rappresentare le istanze della committenza rispetto alla corretta interpretazione del compito da assolvere in presenza di situazioni problematiche.

¹⁸ Sul passaggio dalla dinamica del “lavoro di gruppo” al “gioco di squadra” vedi Claudio G. Cortese/G. Piero Quaglino, *Gioco di squadra*, Raffaello Cortina, Milano, 2003.

Percorsi di partecipazione di e per giovani adulti in Tirolo: la prassi degli stakeholders

Peter Egg*

* Peter Egg è a capo dell'associazione "mitbestimmung.cc". Si occupa da molti anni di partecipazione giovanile sia in teoria che in pratica. Dal 1994 fa ricerca e insegna all'Università di Innsbruck con il focus sulla pedagogia della partecipazione e sulla ricerca partecipata. Per avere maggiori informazioni sui progetti partecipativi esplicitati nel contributo, si prega di rivolgersi al Dr. Peter Egg per e-mail (mitbestimmung@aon.at). L'autore ringrazia il dott. Daniele Marchi per la traduzione del contributo dal tedesco.

In Tirolo si riscontra una vasta gamma di tematiche e attori legati all'ambito della "partecipazione". Riuscire a fornire una panoramica esaustiva su questi è probabilmente impossibile. Ciò che si può senza dubbio affermare è che in Tirolo vi è molto fermento in materia. Una serie di esempi, nelle pagine seguenti, aiuteranno a comprendere meglio la situazione. Gli esempi (esclusi quelli sullo studio giovani partecipativo¹ e sul progetto "mittuan"²) sono stati tutti documentati alla "lunga notte della partecipazione"³ che quest'anno si terrà per la sesta volta e coinvolgerà tutti gli attori interessati all'ambito della partecipazione. Inoltre tutti i progetti descritti sono reperibili nell'archivio delle ONG, mitbestimmung.cc.⁴ Qui di seguito, alcuni esempi di progetti partecipativi commentati da diverse organizzazioni e attori legati al tema partecipazione e con riferimento al loro specifico ruolo nel contesto di questi progetti.

1. Partecipazione di e per gruppi musicali: Soundvalley Stubai e Band-Projekt Pinzgau

A fronte di uno studio della durata di due anni sulla definizione dei bisogni dei giovani condotto dall'Università di Innsbruck sotto la mia supervisione, si è dato vita al "Band-Projekt" che per diversi anni ha individuato dei gruppi musicali, offrendo loro alcune possibilità per esibirsi e per formarsi, mettendo a disposizione dei materiali e organizzando dei grandi *open-air*. Sulla base di questo progetto si è sviluppato anche il progetto partner a Pinzgau con 40 band coinvolte in 28 comuni.

Robert Danler, direttore del *Soundvalley Stubai*, con riferimento al tema della partecipazione ha affermato: "per me partecipazione significa coinvolgere i giovani nella definizione delle politiche della nostra regione. Mi ha sorpreso quanto i giovani siano attivi in contesti in cui sono presenti progetti che li entusiasmano". Johanna Harms, mente della "*Musikfabrik Pinzgau*": "per me è stato importante vedere che date le basi fondamentali del progetto, il resto è stato elaborato dai ragazzi introducendo nei contenuti le loro idee. Si è stati sempre aperti ad andare in un'altra direzione e ad accogliere nuovi

-
- 1 Per avere maggiori informazioni sui progetti partecipativi espliciti nel contributo, si prega di rivolgersi al Dr. Peter Egg per e-mail (mitbestimmung@aon.at). Disponibile al sito: <https://www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/jugendreferat/jugendstudien/> (19.03.2015).
 - 2 Informazioni al sito: <https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/artikel/jugendbezirkstag-mit-lrin-palfrader-in-schwaz/> (19.03.2015).
 - 3 Informazioni al sito: <http://www.langenachtderpartizipation.at/> (19.03.2015).
 - 4 Disponibile su: <http://www.mitbestimmung.cc/> (19.03.2015).

desideri, anche diversi da quelli che si erano pensati all'inizio. Molte cose che avevamo in mente forse inconsciamente sono state fatte emergere dai ragazzi stessi".

2. Democrazia radicale e politica della partecipazione all'istituto per la filosofia

Il Dr. Prof. Andreas Oberprantacher si occupa di partecipazione all'Istituto per la filosofia dell'Università di Innsbruck e si esprime così: "concretamente mi interessa del concetto della partecipazione e di tutti i suoi significati, 'parte', 'porzione', 'prendere parte', 'fare parte' – ma prima di tutto in termini di 'suddivisione', non intendendo con ciò che il popolo sia un solo soggetto sottoposto alla politica, unico al suo interno, ma intendendo invece che il popolo sia in una certa misura suddiviso senza un centro preciso, sia decentrato e in un certo modo senza forma. Questa prospettiva può essere utile per sottolineare con forza la differenziazione tra il termine '*demos*' da un lato e il termine '*ethnos*' dall'altro.

Tendo a sostenere che nel corso della storia della democrazia spesso il termine '*demos*' è stato confuso con il termine '*ethnos*'.

Penso poi che si tratti di condivisione, e che la politica non si definisce e non dovrebbe definirsi nei termini del consenso, perché normalmente il consenso si concentra su sé stesso, escludendo tutti quelli che non votano o che non possono votare. In questo senso si tratta di sottolineare con forza certe differenze. Significa inoltre sottolineare con forza queste divisioni in modo da rendere anche visibili i conflitti, non in senso violento ma in senso di apertura e pluralismo, che allo stesso tempo dovrebbero essere visuti.

Inoltre penso che la partecipazione tratti anche il concetto del prendere parte, se ci si chiede chi sono le parti che vengono incluse quali parti deboli. Ciò significa: come si possono strutturare le situazioni in modo che le persone possano prendere in considerazione i propri diritti, che possano essere coinvolte, che questi diritti non abbiano solo un significato teorico ma anche un concreto effetto pratico che possa fare la differenza? In questo senso la partecipazione diverrebbe coinvolgimento pratico. Una questione che attualmente mi sta interessando molto riguarda le cosiddette persone illegali, che possono effettivamente attestare la loro cittadinanza ma che vengono stretti nelle maglie istituzionali delle istituzioni dell'Unione Europea, le quali costringono loro a non potere godere dell'utilizzo della propria cittadinanza o a doverla accantonare, provocando così *de facto* lo status di apolide. Ciò significa che un grande numero di persone vengono incluse nella vita economica e lavorativa (negli ambiti dell'agricoltura, dell'ospitalità,

dell'edilizia) nonostante i loro diritti di permanenza nel paese siano molto precari. Tutto questo senza l'assicurazione sociale dei contratti collettivi. Economicamente sono coinvolti ma politicamente rimangono esclusi. La situazione di questi 'illegali' dimostra come questo potrebbe rappresentare una nuova dimensione della partecipazione. In questo modo potrebbero essere pensate nuove forme di collettivizzazione e nuovi punti di connessione tra quelle persone che vivono nelle nostre democrazie senza alcun legame".

3. Comune di Ehrwald

Per Margit Schennach, consigliera comunale di Ehrwald partecipazione significa "non prendere decisioni alle spalle delle persone, non pensare di capire quello che serve alle persone e ciò di cui hanno bisogno, ma prendere le esigenze delle persone seriamente e portarle all'interno dei processi decisionali".

4. Asilo di Igls

La Dott.ssa Birgit Peer gestisce diversi modelli partecipativi, tra cui i parlamenti dei bambini, e si occupa anche del tema della democrazia nella quotidianità: "Per me partecipazione significa, che non sia io a decidere per i bambini ma che io sia in grado di prenderli sul serio soprattutto con riferimento ai loro interessi, ai loro desideri e alle loro esigenze e sia capace di farli partecipare e decidere".

5. Iniziativa dei giovani "Kulturverein Grammophon", Wattens

L'aspetto più interessante di questa iniziativa è che sia stata voluta dai giovani per rendere possibile una maggiore e migliore cultura giovanile nel loro paese: in questo modo non solo hanno coinvolto molte persone nella loro iniziativa ma sono riusciti a farlo ricevendo un *feedback* molto positivo. Sul tema della partecipazione dicono quanto segue (dialogo con Alexander Erler, BA Iris Bauer Winter, BA Carolin Bauhofer, Anna): "la nostra associazione è stata fondata a fronte di una analisi dei bisogni. Da anni offriamo la possibilità ai giovani adulti di Wattens e delle vicinanze di essere coinvolti, attivamente o passivamente. Ciò significa che possono assistere agli eventi o possono entrare a far parte dell'associazione ricevendo poi la possibilità di esprimere le proprie idee, di partecipare attivamente alle attività e di co-decidere alcuni aspetti della vita pubblica di

Wattens. Con l'analisi dei bisogni è emerso che solo il 14% dei giovani è attivo in associazioni, e ci siamo chiesti cosa ne sia della parte restante, cosa facciano loro. Ci sentiamo perciò responsabili per questi giovani coprendo diverse realtà culturali, in particolare con riferimento alla scena musicale organizzando infatti diversi eventi come ad esempio: il *Jazzbrunch*, il *Wiesenrock-Highlight* in estate, e nel futuro nuovi eventi e progetti anche formativi per lo scambio di pensieri e contatti”.

Alexander Erler (responsabile dell'associazione):

“il nostro obiettivo è arricchire culturalmente Wattens rendendola molto più diversificata. Per me partecipazione significa invitare, attraverso il nostro lavoro con *Grammophon*, sempre più persone a collaborare attivamente dando la possibilità di essere coinvolti in modo creativo. Siamo dell'opinione che bisognerebbe dare la possibilità a tutti i giovani di essere creativi anche al di là delle attività più tradizionali. Vogliamo offrire spazi per giocare e per azioni creative. Penso che serva molto coraggio: coraggio per l'ignoto, lo sconosciuto e per dire ai giovani: qui avete le risorse a vostra disposizione, fate qualcosa! Semplicemente lasciare ai giovani la possibilità di creare senza controllo o supervisione potrebbe forse portare a qualcosa di buono e se così non fosse si guarderà al lavoro fatto ma non si getterà la spugna. In questo senso è necessario pensare nel lungo termine in modo costruttivo e sostenibile. La creatività può portare alla nascita di cose meravigliose, alla scoperta di nuovo potenziale, al riconoscimento di punti di forza. Bisogna dare ai giovani la possibilità di mettersi alla prova per capire dove stanno i loro punti di forza. In una associazione culturale questo significa mettere alla prova chi è particolarmente abile a disegnare un poster, chi a girare un video e chi invece ad organizzare un evento. Oggi, dove tutto è ricco di sfaccettature, è necessario far emergere ciò in cui si è portati e integrare ed aumentare la conoscenza in questo specifico ambito anche attraverso la possibilità di mettere in contatto i più giovani con i meno giovani, sempre con la premessa che a tutti sia data la possibilità di lavorare liberamente. Questo è ciò che bisogna potenziare. I giovani sono nel posto giusto e tutto d'un tratto qualcosa c'è, che prima non c'era. I giovani portano un'euforia alle giornate che prima non era disponibile”.

6. Organizzazione di gruppi per bambini auto-gestiti

Per Susanne Marini e Ursula Jennewein ciò che è interessante è “l'educazione in casa. Quello che succede negli scambi interpersonali. Vivere insieme ai bambini la quotidianità e parlare insieme ai bambini, chiaramente. Se non è ancora chiaro per le perso-

ne nella nostra società, allora ne parliamo insieme. Per noi è interessante anche la partecipazione nel comune.”

7. Land Tirol, Ripartizione JUFF, Donne e pari opportunità

La Dott.ssa Petra Kofler sostiene: “per noi che ci occupiamo di donne e pari opportunità all’interno del JUFF è un obiettivo essenziale che le donne siano collocate in posizioni dirigenziali. In questo senso abbiamo adottato una serie di misure che possano sostenere le donne in modo che possano ambire a posizioni dirigenziali anche nell’ambito della politica; organizziamo sessioni di formazione politica dove forniamo alle donne gli strumenti fondamentali e le sosteniamo in una loro possibile carriera politica”.

8. Iniziativa Paintball – Gruppo giovanile di Aldrans, Lans

Dialogo con il team del gruppo del Paintball di Lans: “per noi partecipazione significa interessarsi al sociale e interagire con gli altri. Attraverso il *paintball* ciascuno può giocare ed è chiamato a collaborare. Più persone sono coinvolte più diventa divertente.”

9. IGI (Initiative Gelebte Integration) – Iniziativa di integrazione vissuta

Secondo il Dott. Walter Anyanwu, “si potrebbe avere l’impressione che la partecipazione rappresenti solo un fenomeno politico, invece l’essere umano è un essere politico caratterizzato dal linguaggio. Infatti riguarda anche il linguaggio, le parole sono l’espressione della partecipazione politica. Vedere la partecipazione come fenomeno politico, significa sostenere che la partecipazione è un raccoglitore delle esigenze della quotidianità. Partecipazione non è altro che una continuazione della vita quotidiana, la base della quotidianità. Nella società africana si pensa che quello che succede in Nord Africa possa avere un’influenza. La domanda che ci si dovrebbe porre è: in quale costellazione vivono gli uomini, in quale sistema – psicologico, economico, politico, culturale? Ovviamente si tratta di diverse condizioni, in Africa, al sud del Sahara, nell’est, nell’ovest, in Nigeria, dal posto in cui vengo io esiste la parola “*Hambe*”. *Hambe* è partecipazione. Cosa significa *Hambe*? Fare insieme, occuparsi insieme delle cose. Questa è partecipazione, dai bambini, fino agli anziani.

10. Partecipazione dei giovani nella scuola d'equitazione

La dott.ssa Christina Oberhofer del Club di equitazione Innsbruck (*Österreichische Campagne-Reitergesellschaft*) spiega: “Nella nostra scuola di equitazione a Igls si cavalca, si pratica il volteggio, ci si prende cura del cavallo e tutto ciò che gli sta attorno da quando si è giovanissimi fino all'età avanzata. I più giovani hanno solo 3 anni, i più anziani 72. Ho descritto il nostro concetto di cura del cavallo nella mia tesi di laurea. Si trattava in sostanza di rappresentare la sensata organizzazione del tempo libero, quindi sia le sue dimensioni individuali e interpersonali, sia quelle sociali. Quello che ho notato riguardo alla partecipazione, è che senza l'appoggio dei giovani il tutto non funzionerebbe, e che i giovani si rendono perfettamente conto dell'importanza dei loro compiti e di come possano decidere insieme ciò che accadrà poi. La loro opinione è estremamente importante: così durante le riunioni si cerca sempre di capire quali siano i desideri e le preferenze, senza che sia io a proporre qualcosa dall'alto, ma lasciando che siano loro, dal basso, a decidere cosa vogliono fare. Solo così può funzionare.”

Le opinioni dei giovani (Andrea Schwarzl, Sandra Gertler, Marie-Sophie Steinlechner, Adriana Schatz e Katharina Pascher) sono riassunte in questo modo:

- “Per me partecipare alla scuola di equitazione significa lavorare con il cavallo, occuparsi del cavallo e delle sue caratteristiche naturali, e naturalmente anche fare sport e passare del tempo magnifico assieme e imparare sempre qualcosa. Si lavora anche su sé stessi, quando si ha a che fare con il cavallo.”
- “È bello prendersi qualche responsabilità, ed è bello potere imparare già alla nostra giovane età a prendersi cura di un essere vivente e avere la possibilità di avere una voce in un'azienda come questa. Il lavoro qui mi diverte tantissimo.”
- “Io trovo anche importante che non si venga solo per cavalcare, ma che ci si prenda cura del cavallo e si costruisca con lui una relazione e anche che, quando abbiamo delle proposte per migliorare qualcosa o quando qualcosa non ci va bene, sia possibile dirlo liberamente in modo che possa essere cambiato nella migliore maniera possibile. Questo è molto bello.”
- “Io trovo fantastico il fatto che qui noi ci possiamo impegnare, possiamo contribuire e nel frattempo avere una vera compagnia.”

11. Istituto per la geografia, LQ4U – Immagini del futuro di giovani tirolesi riguardo alla qualità della vita nell'ottica della sostenibilità

(Studienrat Dr. Lars Keller)

I giovani partecipanti (Sarah Steinbach, Linda Stadlmayr) dicono: “Ci siamo occupati in maniera approfondita della questione della qualità della vita, cercando di capire cosa significhi effettivamente per noi. Nella tematica rientrava anche la partecipazione, e sorge quindi la domanda, cosa significhi partecipazione. Per me partecipazioni significa che a ognuno venga richiesta la propria opinione, che possa insomma esprimere quello che pensa riguardo a svariati temi, come nel nostro caso il tema della qualità della vita. Trovo fantastico che l'opinione dei giovani venga presa in considerazione, cosa che prima non succedeva.” La dottoressa Anna Oberrauch riassume così la propria esperienza: “Ho avuto l'opportunità di organizzare, per un intero anno, alcuni workshop per i giovani, ricercando cosa ritenessero importante per la loro qualità di vita. Lo scopo dello studio era sviluppare un modello di qualità di vita partendo dalla prospettiva dei giovani, in quanto pensiamo che non si possa concepire la qualità della vita nella nostra regione senza integrare ciò che è importante per i giovani e per il loro futuro. Per questo motivo abbiamo fatto questo studio su scala regionale. Il focus è chiaramente posto sui giovani, sul concetto di qualità di vita e di conseguenza su quello di sostenibilità, perché partiamo dal presupposto che non potremmo parlare di qualità di vita oggi se questa non fosse duratura e assicurata anche alle prossime generazioni per una quanto più grande fetta della società.”

12. Canale delle idee, Dipartimento Sviluppo Ambientale e Strategie per il futuro. Ambito Strategie per il futuro e Sostenibilità, Coordinatrice per la Sostenibilità, Tirolo

L'Ing. Karin Hartl Hubmann ci racconta: “Io mi occupo del tema della sostenibilità, e un aspetto di questa è la partecipazione. La partecipazione significa in primo luogo per me ‘avere parte’ e in secondo luogo ‘prendere parte’. Per me la partecipazione è qualcosa di reciproco, sia cioè un'offerta ma anche un invito a contribuire al benessere della società, a essere parte di ciò, a darsi da fare e, dall'altra parte, ad avere anche la possibilità di ricevere qualcosa in cambio. Nel mio campo è molto in voga il ‘canale delle idee’ – un concorso di idee, un concorso di impegno, che vuole accompagnare gli ideatori nella re-

alizzazione pratica delle loro idee, idee che possano andare a vantaggio della società e contribuire al benessere collettivo. Il lato partecipativo del progetto risiede nel fatto che chiunque può presentare la propria idea e che ogni idea, che possa portare un vantaggio collettivo, è ben accetta. Io personalmente spero che il tema della partecipazione si sviluppi in modo che sempre più persone possano mostrare interesse alla società, possano prenderne parte, contribuire; in modo che la partecipazione elettorale salga al di sopra dell'80% e che ci siano meno sfiducia e disillusione nei confronti della politica. Questo sarebbe per me un segnale visibile, a dimostrazione del fatto che alla gente importa di ciò che succede intorno a sé, e che di conseguenza si dà da fare.

13. Osservazione interdisciplinare – Ergoterapia e partecipazione

Dottorressa Ursula Costa, Scuola Superiore per la Salute, Direttrice del Master in Ergoterapia: “Secondo il mio punto di vista, tutto nasce dal fatto di riconoscerci parte di un tutto, e attraverso questa consapevolezza renderci curiosi di quello che gli altri hanno da dire, pensano, sentono, portano con sé. Se si vuole vivere veramente la partecipazione, allora bisogna sapere portare il proprio sé e allo stesso tempo essere capaci di dare spazio all'altro, di ascoltare, di realizzare, dare una voce e una possibilità di esprimersi. Già dall'inizio del mio lavoro con la ergoterapia ho cercato costantemente di permettere alle persone di fare le cose che per loro avevano senso nella vita di tutti i giorni, di entrare nell'azione, in modo da rafforzare la loro capacità di azione e la loro partecipazione. È stata per noi una grossa emozione quando l'Organizzazione Mondiale per la Sanità ha definito nel 2001 la parola 'partecipazione' come un fattore legato alla salute. In quel momento abbiamo finalmente ricevuto una legittimazione, sul piano internazionale e interdisciplinare, di ciò che noi da tempo continuavamo a fare, cioè rendere le persone capaci di partecipare e agire, anche nel settore della salute. Io vedo noi come costruttori di ponti e vedo come pionieristico nella cura della salute il fatto di ascoltare veramente quali siano i programmi dei diretti interessati e dare una voce in un dialogo interdisciplinare all'intero processo terapeutico. Cerco di fare ciò sia nel lavoro pratico, che svolgo dal 1992 con bambini e giovani, così come nel lavoro di insegnante. Sono responsabile del Master in Ergoterapia – di conseguenza cerco di trasmetterla. Vedo un grande potenziale futuro: questa è la nostra possibilità, rendere il pianeta ancora più vivibile, non importa in quale contesto lavoriamo. Il mio è per ora quello della salute.”

14. Movimento di studenti “Unibrennt/Sowimax: Occupazioni universitarie nel 2009” – Attivismo culturale

Partecipante (ns) del movimento *Unibrennt*: “Mi piacerebbe avere una democrazia meno rappresentativa, ma più nel senso dell’autodecisione, di prendere parte alle cose, esprimermi e tentare di cambiare qualcosa e questo non è per nulla difficile.”

15. La città dei bambini di Schwaz/Lienz/Innsbruck (Albert Fucik, Referente del gruppo locale di amici dei bambini del Tirolo e Monika Pappesch)

Valentin: “Nella città dei bambini io sono membro del consiglio di comunità dei bambini e decido, assieme al sindaco e agli altri consiglieri, quali leggi debbano essere permesse nella città dei bambini. Nella città ci sono diverse istituzioni, come per esempio la radio o c’è anche un palco, dove ogni giorno viene organizzato un *talent-show*. C’è anche una piazza del mercato dove si può comprare tutto, e c’è anche una cucina.”

16. Gruppo di iniziativa casa Sophie Scholl, Landeck

Partecipante (ns) del gruppo di iniziativa casa Sophie Scholl, Landeck: “La partecipazione è l’alfa e l’omega, in realtà è il cuore pulsante dell’intero nostro progetto, anche perché già la casa Sophie Scholl nasce 20 anni fa da un’azione messa poi in pratica, alla quale hanno partecipato un innumerevole quantità di persone, soprattutto bambini e giovani e i loro padri, i quali hanno costruito questa casa. Circa 15.000 ore di lavoro volontario durante gli anni. Questa casa adesso è vuota. Noi per così dire facciamo rivivere l’eredità di questo luogo e come costruttori e iniziatori ci siamo trovati un’altra volta a essere attivi, con l’idea di stabilire qui un centro per l’Agenda 21. Questa casa può dare ancora molto, sia per il suo ruolo di battistrada che per la sua posizione, in mezzo ad un grande spazio verde proprio in centro a Landeck: mettere in moto nuovi progetti e processi, soprattutto rivolti ai giovani e ai bambini e che, in generale, nell’ottica dell’Agenda 21, possano produrre inclusione, integrazione, movimento e produzione di capitale sociale.

17. Occupy Innsbruck: Democrazia liquida, occupy yourself

Michael Keckeis: “Per me partecipazione significa che le persone possano partecipare alla decisione e possano prendere parte ai processi decisionali, in particolare a quelli politici. In questo contesto io sono particolarmente favorevole al tema della ‘democrazia liquida’. È un nuovo metodo di funzionamento della politica, attraverso il quale ogni persona può decidere autonomamente se votare personalmente, se delegare il suo voto a specialisti o amici, oppure se astenersi. Io ci vedo molte opportunità per il futuro. Potrebbe espandersi a tal punto, che non servirebbe più alcun sistema di partito, perché ci sarebbero diversi rappresentanti e esperti per le varie tematiche in questione, e la gente potrebbe direttamente discutere e decidere come voler organizzare il suo futuro.”

18. Comunità cittadina di Kufstein

Brigitta Klein, consigliere comunale della Comunità cittadina di Kufstein: “Per me partecipare in una decisione significa essere interessati, mostrare interesse, essere pronti ad ascoltare, progettare assieme e dialogare ed infine fare in modo che si riesca a realizzare assieme ciò che ci si porta nel cuore. La possibilità risiede nel fatto che le cose possono crescere, che possono diventare grandi, che gli obiettivi possono essere anche perseguiti; che alla fine del progetto si riesca a realizzare quello che ci si era prefissi e che questo possa raggiungere più persone, e non il singolo individuo. Sono convinta che le persone assieme possano crescere, che da un unico ‘io’ possa nascere un grande ‘noi’.”

19. Comunità Campo Tures in Alto Adige

Günther Früh, referente della Comunità Campo Tures in Alto Adige, responsabile per il settore giovani e per lo sport: “Co-decisione per me è la possibilità di dare ai giovani uno spazio, dare opportunità per decidere assieme, per confrontarsi, per esporre le proprie idee. Le possibilità della partecipazione ai processi decisionali sono svariate: proprio per i giovani rappresenta un’opportunità di poter decidere riguardo a ciò che li circonda nella loro stessa comunità, in modo da modificarla attraverso ciò che sentono come vitale. Il problema è mettere in moto il processo co-decisionale, motivare i giovani e trovare i metodi giusti per dar loro la scossa e portarli a partecipare.”

20. Adi Wocelka, architetto

“Da architetto per me la partecipazione ai processi decisionali è il lavoro di condivisione con i destinatari dell’opera. Per me è iniziato proprio così: nei lavori di pianificazione urbana che mi venivano commissionati, per esempio progetti per una piazza, chiedevo il parere dei residenti, perché ero dell’idea che loro sicuramente capissero la situazione del luogo molto meglio di me, visto che io lo conoscevo solo attraverso il progetto. Vedo molte opportunità nella partecipazione per il miglioramento dell’ambiente di vita, cioè facendo in modo che i destinatari dell’opera possano partecipare alla progettazione, dato che loro possono portare alla luce problematiche che un architetto non potrebbe mai intuire. Loro conoscono meglio il luogo e, in questo modo, si può non tanto andare a realizzare desideri privati, ma attraverso la conoscenza dei residenti, si può migliorare l’intero ambiente. Questo è ciò che chiamiamo pianificazione partecipativa e può funzionare sia in un quartiere di una città sia in progetti maggiori di progettazione di spazi. Le problematiche che vedo come architetto riguardano la rigidità di alcuni politici, in particolar modo a causa del tradizionale stile di alcuni sindaci che si vedono come grandi imperatori del posto, e tra questi ci sono molti spaventati e preoccupati dal fatto di perdere il potere, qualora dovessero coinvolgere gli abitanti della zona nel progetto. Ma abbiamo appena progettato un piano di sviluppo in una comunità assieme agli abitanti e questo ha fatto un gran bene al sindaco, perché alla fine è risultato molto più popolare.”

21. Centro giovani Kufstein

Klaus Weninger, direttore del centro giovani Kufstein: “La partecipazione ai processi decisionali è secondo me un importantissimo atto di democrazia. Offre semplicemente la possibilità a ciascun singolo individuo di partecipare alla progettazione del processo o alla realizzazione. Vedo molte opportunità che si aprono, perché solo se mi viene chiesta la mia opinione e la mia idea, posso anche partecipare e progettare il processo. Non vedo, in principio, alcuna problematica: a volte la co-decisione non viene resa possibile a causa di particolari paure, legate a volte al fatto che il processo che nasce richiede parecchio lavoro o magari legate al timore di non riuscire a realizzare i desideri. Ma io non sono di quest’idea, perché naturalmente non si tratta di una formula magica: è un processo dinamico e in questo caso, per quanto concerne i giovani, un ottimo insegnamento politico.”

22. Comune di Kufstein, Dipartimento Ambiente

Stefan Hohenauer, Consigliere comunale e referente ambientale della città di Kufstein, pensa ciò riguardo alla partecipazione: “La partecipazione ai processi decisionali rappresenta nel mio ambito un tema molto importante. La co-decisione è un modo per portare nuove idee, per cambiare qualcosa nella città e per fare in modo che le cose si muovano. Le possibilità sono molto vaste così come la base sulla quale lavorare, bisogna solo che la gente lo voglia. Noi saremmo pronti ad implementare ciò: se la gente lo accetta e lo desidera, possiamo metterlo in pratica. Io la vedrei come una cosa positiva sotto ogni aspetto. Esistono chiaramente delle problematiche dal punto di vista del bilancio: le persone che non hanno a che farci tutti i giorni non sanno quanto possa costare tutto ciò e quindi i limiti sono molto chiari. In ogni caso penso, che processi simili possano essere realizzati all'interno di una cornice di bilancio definita.”

23. Istituto per la pedagogia, Università di Innsbruck

Dott. Paolo Pasqualoni: “La co-decisione è un modo per arrivare ad una decisione, attraverso cui non solo poche persone, ma nel caso ideale il maggior numero di persone possono discutere e decidere assieme. Co-decisione significa anche portare qualcosa di sé nelle decisioni e programmare assieme ciò che ci circonda. Io vedo possibilità soprattutto nel piccolo, anche in alcune organizzazioni, dove si cerca di fare in modo che tutti i partecipanti, per esempio tutti i collaboratori, contribuiscano in qualche modo; vedo possibilità anche a livello di comunità, anche se noto relativamente poche iniziative per realizzare concretamente processi di co-decisione a livello di comunità. Il problema maggiore secondo me è dare impulso alla cosa, cercare di spingere coloro che prendono le decisioni a condividerle con gli altri. Questo significa però chiaramente rinunciare al potere, significa trovare un altro stile di condotta e di direzione che richiede una certa predisposizione, vale a dire anche competenze sociali per esempio, e che probabilmente costa di più in termini di tempo a quelle persone che erano abituate a prendere le decisioni chiuse nelle loro stanze. Potrebbero però guadagnarci, raccogliendo molte più prospettive. Se aderissero ai progetti di partecipazione, non governando più sopra le teste dei cittadini, potrebbero riuscire a realizzare progetti migliori, che possano andare meglio per la gente che poi li utilizza, che si muove giorno per giorno in questi progetti.”

24. La Casa delle donne in Tirolo

Gabi Plattner: “La partecipazione ai processi decisionali per me significa da un lato la possibilità di progettare assieme, dall’altro anche co-decisione, cioè disporre di un voto e avere una voce in capitolo, il che è fondamentale. C’è un forte bisogno di riguardare tempo, anche se negli ultimi anni e decenni molto è cambiato. Se guardo alla nostra organizzazione, qui alla Casa delle donne in Tirolo, le opportunità di partecipazione per i giovani e i bambini sono centrali. Vedo alcuni problemi nella grande quantità di tempo necessaria – bisogna prendersi tempo per discutere, prendersene a sufficienza per arrivare ad una decisione con un metodo democratico; la dimensione del tempo, il tempo come risorsa, è centrale.

Martina Sterzinger: “Partecipare ai processi decisionali per me vuol dire innanzitutto la necessità di dare i mezzi per potere decidere, cioè mettere a disposizione informazioni, dare un quadro completo della vicenda; sono necessari vari passi per arrivare solamente al fatto di poter decidere assieme, per potere decidere innanzitutto cosa si vuole. È necessario che siano in molti a mostrare la strada, per rendere la co-decisione possibile e metterla in pratica. Io penso ci siano molte possibilità. Servirebbe solo un ambiente aperto a ciò che gli sta davanti, che mostri interesse, vero interesse; servirebbe una certa attenzione nello scovare i luoghi nei quali il tema della partecipazione è già stato approcciato. Penso che l’attenzione stia alla base di tutto. La problematica maggiore è il fatto che le persone non sono proprio abituate a poter decidere. Anche quando si lavora con i bambini o i giovani, spesso neanche loro immaginano che una cosa simile possa esistere. Bisogna fare in modo che la partecipazione venga appresa, in modo da dimostrare che è effettivamente possibile”.

25. Gruppo giovanile ambientale “Generation Earth Tirol”

Nathan Spees e Sophia Paul (WWF): “I nostri giovani membri sono parte integrante del nostro processo di pianificazione. Io non entro come un adulto e dico ‘Ecco, facciamo così!’, ma invece costruiamo insieme dal basso. Questa penso sia la cosa più importante. Penso che anche nell’istruzione dovrebbe esserci la possibilità di dire cosa si vorrebbe apprendere. C’è sempre qualcuno che dall’esterno dice: ‘Devi studiare questo e questo’, mentre invece abbiamo anche la possibilità, di pianificare noi stessi il nostro futuro. Il problema più grande è che ci vuole tanto tempo a decidere assieme, bisogna sacrificare il proprio tempo libero e non molte persone sono disposte a dedicare così tanto tempo

alla partecipazione. C'è anche la paura di perdere il controllo. Molte persone pensano di dovere essere perfette e di dover rimanere esattamente nel seminato. La cosa più importante è che le persone abbiano costantemente un'opportunità, anche se questo può essere a volte un po' complicato perché è difficile andare dritti dal punto A al punto B. A volte non si arriva neanche al punto B, ma si incontra un punto C. Alcuni hanno paura che sia pericoloso, se non è tutto perfettamente pianificato. Ma questa non è la vita."

26. Comitato consultivo dei giovani, Boy Scout

Secondo Elena Alberti: "La partecipazione va oltre al fatto di decidere assieme, significa dialogare, programmare insieme. Per me la partecipazione non è uno strumento che può essere impiegato da un paio di politici solo per essere al passo con i tempi; la partecipazione è un modo di vivere, che può coinvolgere tutti. La trovo una grande opportunità per rafforzare la responsabilità individuale, in modo che ognuno nel suo ambiente di vita possa organizzarsi come preferisce, come se lo immagina e così facendo si prenda la responsabilità anche per gli altri. Il problema che vedo è la pseudo-partecipazione, spesso molto presente, per esempio nei 'parlamenti scolastici', dove gli studenti vengono costretti a formare un parlamento della scuola e a ragionare su qualche tema per poi essere semplicemente demotivati."

27. Associazione Zugpferd, Associazione per il sostegno alla completa promozione della percezione degli adulti.

Gerda S. Wagner, "Co-decidere per me significa in primo luogo riuscire a comprendere che cosa desidera e cosa pensa chi ti sta di fronte, e trovare un consenso. Questo per me è qualcosa di molto importante. Vedo ottime opportunità, in particolare se i dialoghi sono costruttivi; nel momento in cui le persone trovano soluzioni condivise, quando si frequentano e insieme risolvono dei problemi, allora ci sono buone opportunità di trovare questo consenso. Esiste chiaramente la diversità delle opinioni nella testa di ognuno, ma proprio questo rende il tutto elettrizzante: da queste differenze può nascere un terreno fertile, possono nascere possibilità nuove, che possono ancora essere sviluppate."

28. Progetto di Cultura politica (PoBi)

Victoria Weber, direttrice dell'associazione e del progetto: "Partecipare ai processi decisionali vuol dire da un lato potersi parlare e dall'altro poter cambiare e smuovere qualcosa. Vedo molte possibilità soprattutto per i giovani. Bisogna solo animare i giovani e dar loro opportunità."

29. Città di Wörgl

Klaus Ritzer, associazione *Community*, coordinatore per i giovani della città di Wörgl: "La partecipazione nei processi decisionali la comprendo in primo luogo come un atteggiamento; una comunità, un'associazione che agisca in questa maniera coinvolge i differenti gruppi di destinatari e li prende sul serio comunicando sullo stesso livello. Quando invito gruppi di destinatari vedo molte opportunità di lavorare assieme, di sviluppare un progetto assieme, di decidere assieme; vedo l'opportunità di mettere insieme molte idee, possibilità, risorse, competenze e in realtà vedo il fatto di non farlo come pericolo maggiore."

30. Conclusioni

Le affermazioni proposte in questo testo mostrano in maniera esemplare la vastità delle opinioni in merito al tema 'Partecipazione' in Tirolo. Durante la manifestazione "La lunga notte della partecipazione" organizzata dalla ONG "mitbestimmung.cc" vari attori della partecipazione sono riusciti a essere messi in contatto. Anche il *Land* Tirolo pone il focus sulla Partecipazione (lo studio partecipato sui giovani del Tirolo e il progetto "mittuan"). Il punto di partecipazione giovanile e il centro di partecipazione giovanile della città di Innsbruck, il punto di incontro per l'Agenda locale con il progetto Agenda Locale 21, il punto d'incontro per famiglie con Georg Mahnke, il progetto di decisione partecipativa a Mieming sono infatti altri esempi.

Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

Fulvio Cortese*

* Professore associato di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento.

Secondo Lei, quale importanza assume la partecipazione dei cittadini in generale?

In via preliminare è opportuno precisare di quale partecipazione si tratti, in particolare per evidenziare che, per i cittadini, non esiste soltanto il canale del circuito politico-rappresentativo. La cittadinanza ha anche una essenziale dimensione di presenza amministrativa e sociale. Intesa in questo senso, la partecipazione ha un ruolo centrale, da molti punti di vista. In primo luogo, è la forma più capillare di esercizio della sovranità ed è il laboratorio concreto per l'assunzione, da parte dei cittadini, di una vera coscienza del loro ruolo all'interno di una determinata comunità. Per questa via essa consente di democratizzare in modo diffuso tutte le manifestazioni dell'attività di governo della cosa pubblica. Ma è anche lo strumento più forte per alimentare la legittimazione e la capacità decisionale degli organi di governo; a patto, naturalmente, che venga percepita come una risorsa, anziché come uno strumento da orientare in funzione esclusivamente rafforzativa di opzioni già stabilite. Le potenzialità della partecipazione, inoltre, sono massime specialmente sul piano locale, in ragione della maggiore vicinanza tra governanti e governati: non è un caso che ad essa sia riconosciuta una valenza peculiare dalla Carta europea delle autonomie locali, formata in seno al Consiglio d'Europa ed entrata in vigore nel 1988 (in Italia la Carta è stata ratificata nel 1990; in Austria nel 1987). Il tema non può essere trascurato, perché il nesso tra partecipazione e livello locale è il più grande antidoto alla tendenza, oggi particolarmente forte, alla riduzione dell'autonomia e dello spazio della decisione democratica a (sole) questioni di risultato e di efficienza.

Esistono differenze tra i sistemi di partecipazione dei cittadini nei tre territori dell'Euregio?

La domanda è meno ingenua di quanto possa sembrare. Da un lato, è vero che esistono senz'altro delle differenze, anche normative, tra le forme di partecipazione disciplinate, sul piano generale, nel *Land* Tirol, nella Provincia autonoma di Bolzano e nella Provincia autonoma di Trento. Dall'altro lato, però, occorre chiedersi se siano diversità davvero decisive, poiché le comunità di questi territori sono da sempre molto consapevoli dell'importanza dei processi decisionali pubblici e, al contempo, del carattere fondamentale del contributo che vi può dare la società civile. Soprattutto, si tratta di territori nei quali storicamente il senso della condivisione di determinate risorse comuni e di determinati spazi pubblici è percepito in modo quasi doveroso. Sicché è lavorando pro-

prio su questo humus, innanzitutto, che si possono superare le differenze di regime normativo. Poi occorre sottolineare un altro profilo. Gran parte delle differenze normative si attenua sul piano del livello comunale, con riferimento al quale gli istituti e le regole della partecipazione non sono così distanti; e in relazione al quale ciò che conta è una condizione di autonomia che può essere percepita in modo omogeneo più facilmente di quanto non possa essere con riguardo ai livelli territoriali immediatamente superiori. D'altra parte, la partecipazione ha, intrinsecamente, una dimensione "*bottom-up*" che anticipa e assicura la previsione e la tenuta di soluzioni istituzionali "*top-down*".

Che valore aggiunto comporta la partecipazione dei cittadini nell'Euregio?

L'Euregio è senza dubbio un luogo formidabile per il coordinamento di molte delle politiche dei protagonisti territoriali che vi hanno dato vita, e quindi del Tirolo e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. In questa prospettiva, i suoi organi e la sua struttura amministrativa potranno presto accreditarsi come sede privilegiata per la programmazione di iniziative comuni e per la gestione unitaria di specifiche agende. Eppure, e forse proprio per tale ragione, il pericolo di organismi di questo genere è che essi contribuiscano a rafforzare, prevalentemente, le classiche funzioni di *government* degli enti territoriali che vi hanno dato vita. La vera sfida dell'Euregio, quindi, è sul piano della società civile, della promozione, cioè, sia della consapevolezza sull'esistenza di una cittadinanza euroregionale (che, peraltro, anche per effetto dell'applicazione di diversi istituti disciplinati dal diritto dell'Unione europea, esiste già in una certa misura), sia delle occasioni, per così dire, "generative" (e quindi produttive di nuovi significati e nuove prassi) in cui quella cittadinanza può ulteriormente implementarsi. La scelta per la partecipazione comporta l'assunzione di un metodo decisionale che è "generativo" per eccellenza.

Quali prospettive vede a livello di Euregio per la partecipazione dei cittadini?

Quali strumenti si prestano secondo Lei per favorire la partecipazione dei cittadini?

È possibile e auspicabile adattare giuridicamente i diversi sistemi esistenti nell'Euregio?

Questi tre quesiti meritano una risposta “sinergica”: affinché la partecipazione, nell'Euregio, possa avere concrete prospettive, è necessario immaginare strumenti adeguati e adattamenti normativi coerenti. Gli ambiti in cui la partecipazione può avere importanti e utili ricadute mi sembrano tre.

Il primo è legato al forte nesso, già menzionato, tra partecipazione e autonomia locale, e precisamente comunale. Un modo per rilanciare e attualizzare la storica attitudine delle comunità dell'Euregio a farsi custodi del proprio spazio pubblico può consistere nella valorizzazione e nel rafforzamento di un'esperienza che, per iniziativa dell'associazione Labsus (www.labsus.org) e del Comune di Bologna, si sta diffondendo in tantissimi Comuni italiani (e da ultimo anche a Trento): si tratta della disciplina, da parte dei comuni stessi, di forme partecipate di cura e manutenzione di “beni comuni urbani”. Queste esperienze, peraltro, possono rivelarsi anche funzionali alla sperimentazione di un modello euroregionale di cittadinanza attiva e valgono senz'altro a costituire una base materiale per fornire occasioni molto efficaci di collaborazione delle diverse comunità locali con le minoranze “storiche” e con le “nuove” minoranze.

Un secondo profilo su cui l'Euregio può cercare di insistere - anche in virtù degli ambiti della potestà legislativa delle istituzioni territoriali che vi fanno parte - concerne la partecipazione politica e la “manutenzione” del rapporto tra cittadini, classe dirigente e organi di governo. Perché non immaginare che anche la Provincia autonoma di Bolzano e il Land Tirolo riflettano sulla praticabilità di una disciplina su varie forme di partecipazione e di democrazia diretta come quella che, grazie ad un progetto di legge di iniziativa popolare (e consultabile al seguente indirizzo: https://democraziadirettatrento.files.wordpress.com/2012/04/ddl-_versione-finale.pdf), sta affrontando il Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Trento? Il versante più facilmente disponibile di questo tema, e forse anche più interessante, riguarda l'introduzione di forme di dibattito pubblico in ordine alle decisioni da adottare su interventi di grande impatto sociale, economico, territoriale o ambientale. Ma non sono meno rilevanti le proposte riguar-

danti l'introduzione di alcune tipologie di referendum (anche propositivo e confermativo). Per l'Euregio, che è costituita da entità che vivono l'orizzonte federale come un'aspirazione ideale molto forte, la scelta di un metodo condiviso anche nelle procedure di governo rappresenterebbe una soluzione del tutto coerente.

Una terza forma di partecipazione, da ultimo, è quella di tipo cognitivo/progettuale, di cui gli stessi organi dell'Euregio possono farsi veicolo immediato. L'Euregio, cioè, può diventare la sede per l'elaborazione aperta e partecipata di progetti, modelli, iniziative che la Provincia autonoma di Trento, la Provincia autonoma di Bolzano e il *Land* Tirolo possono utilizzare per l'implementazione delle rispettive politiche (in primo luogo di quelle sociali). Lo stesso metodo potrebbe essere utilmente speso anche ai fini della raccolta di informazioni e parametri utili per la valutazione di quelle stesse politiche. In tal modo, l'Euregio potrebbe giovare di una forma di coordinamento molto efficace e profonda, che non richiede particolari interventi normativi e che si fonda sul ricorso a patrimoni conoscitivi che siano frutto dell'intera comunità euroregionale. La garanzia delle procedure per la selezione e la gestione di questo patrimonio potrebbe essere curata dagli atenei e dagli altri enti di ricerca del territorio.

A che punto sarà la partecipazione dei cittadini nell'Euregio fra 5 anni?

I giudizi prognostici sono sempre difficili; spesso, anzi, sono facilmente esposti al pericolo di assecondare le convinzioni personali di chi li esprime. Probabilmente, l'opportunità di condividere un medesimo disegno di valorizzazione della partecipazione si imporrà presto nei fatti: sarà il portato della più forte integrazione che deriverà in modo ancor maggiore dalla circolazione, nel territorio euroregionale, di categorie qualificate di soggetti (lavoratori, studenti e docenti di ogni ordine e grado, imprese, professionisti...). Tra 5 anni, dunque, immagino una società civile euroregionale molto più visibile di quanto ancora non lo sia, e ciò indipendentemente dagli incentivi o delle soluzioni operative che l'Euregio vorrà proporre o accogliere. Le modalità (partecipate o meno) con cui si cercherà di adeguare politiche e istituzioni a tali trasformazioni ci diranno molto sul grado di sensibilità con cui l'Euregio sarà stata in grado di cogliere la sfida di questo naturale processo di condivisione sociale.

Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

Sabina Frei*

* Portavoce della "Netzwerk für Partizipation - Rete per la Partecipazione", facilitatrice di processi di partecipazione nelle istituzioni e organizzazioni, assistente di ricerca nei progetti di ricerca partecipativi della Libera Università di Bolzano.

Secondo Lei, quale importanza assume la partecipazione dei cittadini in generale?

La democrazia diventa per le persone qualcosa di vivibile e sperimentabile attraverso i processi di partecipazione. Questo naturalmente è valido per quanto riguarda la partecipazione alle elezioni e ai processi di democrazia diretta, ma riguarda sempre più anche i processi deliberativi. Già la domanda 'chi può partecipare' trova una risposta limitata nelle prime due forme di partecipazione: si tratta di cittadini *aventi diritto di voto*, il che esclude i minori e le persone con un'altra cittadinanza. La portata di quest'affermazione viene ridotta dal fatto che alcune occasioni elettorali permettano di votare a chi abbia compiuto i 16 anni e che in alcune circostanze sia previsto il diritto di voto ai cittadini dell'Unione Europea nelle elezioni comunali; la sostanza non cambia però molto. L'importanza dei processi deliberativi sta nel loro potenziale di inclusione. Solo attraverso meccanismi di partecipazione diretti a differenti gruppi di persone sarà possibile fare in modo che i destinatari dei processi politici e sociali diventino partecipanti alla loro progettazione.

Esistono differenze tra i sistemi di partecipazione dei cittadini nei tre territori dell'Euregio?

Non conosco in maniera sufficiente la situazione in Tirolo e in Trentino, e quindi non sono in grado di dare una risposta esaustiva. L'Alto Adige comunque si differenzia in modo particolare dai territori confinanti per un elemento: noi viviamo in una provincia caratterizzata da un plurilinguismo istituzionalizzato, il che pone i processi partecipativi di fronte a sfide metodologiche, che devono essere affrontate e che vanno ben oltre la semplice organizzazione di conferenze. Offrire la possibilità di partecipare significa gestire le singole posizioni in maniera molto differenziata rispetto ai singoli partecipanti, e questo non può non riguardare la lingua i diversi background culturali. Questo vale per chi parla tedesco, italiano, ladino e per chi parla un'altra lingua, senza distinzioni.

Che valore aggiunto comporta la partecipazione dei cittadini nell'Euregio?

La partecipazione ha un valore sempre maggiore, anche rispetto alla diffusa sfiducia dei cittadini verso alcuni avvenimenti o attori della politica. I processi deliberativi, da un lato, offrono un'opportunità per rinfondere la fiducia nei cittadini, dall'altro lato, comportano il rischio di perderla del tutto, nel caso venissero usati come alibi. Per la riscrittura dello statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige è stata proposta una Convenzione, che contenga anche un robusto processo di partecipazione: questo può essere visto come un segnale di una nuova sensibilità politica, che vada a superare le logiche "espertocratiche" e che riconosca la partecipazione dei cittadini quale pietra miliare della democrazia.

Quali prospettive vede a livello di Euregio per la partecipazione dei cittadini?

La partecipazione dei cittadini è strettamente legata ai processi di costruzione dell'identità e del sentimento di appartenenza alla società. Se l'Euregio vuole diventare una comunità vissuta dalle persone, al di là delle sue strutture istituzionali, può riuscire a farlo anche attraverso processi deliberativi organizzati di comune accordo, che riguardino problematiche transfrontaliere. A maggior ragione se si tratta di problemi scottanti e sensibili, come per esempio il transito o i movimenti migratori. Quando alcune precise precondizioni sono garantite e quando è presente un metodo organizzativo trasparente, allora la deliberazione permette di addivenire ad uno scambio costruttivo tra le persone, che possa individuare valide soluzioni ai problemi.

Quali strumenti si prestano secondo Lei per favorire la partecipazione dei cittadini?

Per quanto riguarda l'Alto Adige ci sono due grandi opportunità politiche: da una parte la possibilità di ancorare i principi ed i processi deliberativi all'interno della nuova legge per la partecipazione dei cittadini; dall'altra l'esperienza di deliberazione, ampia e concreta, che si sta avviando nel contesto della Convenzione per la riscrittura dello Statuto di Autonomia. Nella legge provinciale per la partecipazione dei cittadini dovrebbero essere considerati diversi livelli di governo (comunale, circoscrizionale o provinciale), diverse occasioni (grandi progetti, riforme di aspetti rilevanti a livello sociale ecc.), di-

versi strumenti (consigli dei cittadini, dibattiti pubblici, deliberative polling, ma anche *Open Spaces* e conferenze sul futuro ecc.), diversi promotori (organi politici come gruppi di interesse e cittadini) e diversi attori (l'intera cittadinanza, uno o più gruppi di interessati ecc.). La Convenzione sullo Statuto di Autonomia può diventare una pietra miliare nella sperimentazione di complessi processi di partecipazione in Alto Adige. In questo quadro si potrebbero collegare situazioni caratterizzate da un'ampia partecipazione, come per esempio gli *Open Spaces*, che servono ad aumentare la sensibilità e la ricettività così come a sviluppare le prime discussioni attorno alle problematiche del tema, con workshops specifici; il tutto potrebbe poi sfociare in un forum dei cittadini stabilito con criteri rappresentativi.

È possibile e auspicabile adattare giuridicamente i diversi sistemi esistenti nell'Euregio?

La risposta a questa domanda la lascio ai giuristi. È però chiaro che tutte tre le aree territoriali della Euroregione devono confrontarsi con problemi transfrontalieri, problemi che vanno risolti assieme. Da questo nasce la necessità di pensare e di considerare la partecipazione come un progetto transfrontaliero.

A che punto sarà la partecipazione dei cittadini nell'Euregio fra 5 anni?

Voglio formulare la mia risposta come una visione (e non come un'utopia!): i processi di partecipazione fra cinque anni saranno una parte indiscutibile della politica e andranno a completare il puzzle della democrazia, assieme ai processi di democrazia rappresentativa e diretta.

Se non vengono utilizzati come alibi, i processi di partecipazione contengono già in loro la possibilità di riferirsi a gruppi di cittadini esclusi dai processi politici di contrattazione e decisione e di renderli (nuovamente) parte della progettazione del bene comune. Il che si riflette positivamente sulla fiducia nella democrazia rappresentativa e nella partecipazione elettorale e referendaria. Tutto questo potrebbe portare a rompere un circolo vizioso fatale per la coesione sociale: la sempre minore partecipazione elettorale di alcuni gruppi sociali porta inevitabilmente al disinteresse dei partiti nei confronti di questi gruppi, lasciando così i loro desideri e le loro necessità fuori dalle agende politiche; ciò si ripercuote nuovamente sul loro (non-) comportamento elettorale.

Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

Günther Pallaver*

* Professore ordinario presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Innsbruck.

Secondo Lei, quale importanza assume la partecipazione dei cittadini in generale?

Democrazia diretta, partecipazione e coinvolgimento dei cittadini rappresentano fattori centrali di ogni democrazia. Sappiamo che ogni sistema politico ha bisogno della correzione dal basso. E poiché si sta accelerando l'erosione della legittimazione dei partiti politici, questa partecipazione dal basso diventa sempre più importante. Lo possiamo notare a tutti i livelli: esistono iniziative di democrazia diretta a livello europeo, nazionale, regionale e comunale. In questo contesto si colloca anche l'Euregio.

Esistono differenze tra i sistemi di partecipazione dei cittadini nei tre territori dell'Euregio?

In effetti, all'interno dell'Euregio le normative del Tirolo, dell'Alto Adige e del Trentino sono differenti. Per esempio nel *Bundesland* del Tirolo a livello regionale sono previsti referendum consultivi, abrogativi e propositivi, ma a livello comunale possono essere indetti solo dei referendum consultivi, ma non propositivi o abrogativi. Perciò in Tirolo si parla di un deficit di democrazia diretta a livello comunale. Grazie allo Statuto di Autonomia in Trentino ed in Alto Adige vige una base legislativa comune e la legge del 1993 ha introdotto una serie di possibilità a livello di democrazia diretta. Per esempio sono state previste forme di partecipazione diretta in tutti gli statuti comunali, nonché forme di democrazia deliberativa, partendo dalle assemblee comunali.

In Trentino è attiva un'iniziativa popolare, che rivendica più democrazia diretta. Una proposta al riguardo è arrivata in Consiglio Provinciale e sta per essere discussa nelle commissioni competenti.

Una situazione simile vige in Alto Adige, dove l'Iniziativa per più democrazia si occupa già da molti anni di queste problematiche e ciò ha portato a un notevole coinvolgimento da parte della società civile sull'elaborazione di una legge sulla democrazia diretta. Riassumendo la situazione nelle tre province dell'Euregio, si può dire che vediamo fiorire una serie di iniziative che puntano ad allargare la partecipazione dal basso, e ciò diminuisce il distacco tra società civile ed *elites* politiche.

Che valore aggiunto comporta la partecipazione dei cittadini nell'Euregio?

Non dobbiamo soffermarci sull'analisi del livello formale, poiché questa dimensione è un ostacolo che difficilmente è superabile. Ma esistono anche forme di partecipazione a livello informale. Pensiamo ad esempio alla possibilità di presentare una petizione. Posso immaginare che in tutte le province dell'Euregio vengano inserite forme di partecipazione consultiva e di democrazia deliberativa. Queste forme di partecipazione possono aprire dei canali di un discorso pubblico euroregionale, ma si possono costituire anche delle piattaforme di discussione. Cito solo partecipazione elettronica, *e-voting* o *e-government*.

Quali prospettive vede a livello di Euregio per la partecipazione dei cittadini?

All'interno dell'Euregio c'è sicuramente un atteggiamento positivo verso nuove forme di democrazia diretta, verso il coinvolgimento diretto, verso una democrazia deliberativa, perché la società civile sta riprendendosi lo "scettro della partecipazione".

Quali strumenti si prestano secondo Lei a favorire la partecipazione dei cittadini?

Penso che per il futuro sarà importante pensare a nuove forme di partecipazione diretta che si basano sulla comunicazione virtuale, poiché a medio termine sarà difficile superare i differenti ostacoli giuridici che troviamo in tutte le tre province dell'Euregio. Perciò penso meno alla omologazione di norme vigenti, ma penso piuttosto alle nuove forme informali di partecipazione che possono essere attuate anche senza un lungo iter procedurale e normativo. Come esempio faccio riferimento al citato *e-government* oppure all'*e-voting*, che sono strumenti importanti in espansione, come pure le piattaforme virtuali che per il prossimo futuro potranno avere un impatto molto più incisivo di quanto si possa pensare al momento. Ci sono tutta una serie di strumenti importanti che possono essere attuati in questa cornice informale.

È possibile e auspicabile adattare giuridicamente i diversi sistemi esistenti nell'Euregio?

Questo dipende da vari fattori, per esempio dalle competenze legislative delle tre province, che al contrario del *Bundesland* Tirolo, per la regione Trentino-Alto Adige nel 1993 sono state ampliate in relazione alla partecipazione diretta. In ogni caso sono abbastanza scettico per quanto riguarda l'apertura di un processo di omogeneizzazione normativa. Al momento abbiamo un'asimmetria molto spiccata all'interno dell'Euregio, poiché esistono normative e competenze assai differenti. Perciò la domanda non è se vogliamo arrivare ad una omogeneizzazione della normativa vigente, ma se vogliamo trovare delle forme di partecipazione che vadano oltre le norme vigenti e che possono essere attuate a livello informale in tutte e tre le componenti dell'Euregio. All'interno dell'Euregio sarebbe anche importante occuparsi di tematiche comuni, coinvolgendo in modo sostanziale la società civile.

A che punto sarà la partecipazione dei cittadini nell'Euregio fra 5 anni?

Cinque anni sono un lasso di tempo abbastanza lungo, pensando alla velocità con cui si evolvono le cose al giorno d'oggi. Posso immaginare un'espansione sostanziale della partecipazione politica a livello informale nell'ambito di nuove strutture comunicative che garantiscano un sempre maggiore coinvolgimento della società civile. Certo, questo coinvolgimento avrebbe sicuramente un più ampio respiro se anche la classe politica ne fosse convinta.

POP! Gruppo a Bolzano

Guida pratica alla democrazia partecipativa in Alto Adige

Risultati del progetto POP! Partecipanti a Bolzano

*(Isabel Gallmetzer, Tommaso Grugnetti, Valentino Liberto, Michele Matejka,
Marialaura Moschella, Fabian Pedrotti, Marlene Pernstich, Hannes Prenner, Daniel Russo,
Guido Schmalzl, Alessio Tomelleri, Andrej Werth)*

Il gruppo POP! della Provincia Autonoma di Bolzano si è occupato, nel corso del progetto “POP! Paths of Participation!” di redigere una guida sulla democrazia partecipativa per amministratori locali della Provincia Autonoma di Bolzano. Di seguito si riporta un estratto della guida (Introduzione, Democrazia rappresentativa e partecipativa in Alto Adige: strumenti complementari, Democrazia diretta e partecipativa in Sudtirolo: strumenti complementari, il Bürgerrat e le Conclusioni).¹

1. Introduzione

1.1. Istanze di partecipazione nei processi decisionali pubblici. Nozione di democrazia partecipativa

A fronte di un acclarato deficit democratico all'interno delle Istituzioni pubbliche e delle Amministrazioni locali, sono sorte consistenti istanze di conquista di spazi e strumenti in cui rendere più democratico l'esercizio del potere della pubblica Autorità.

La democrazia partecipativa si inserisce in un contesto evolutivo, raffigurando uno degli aspetti più innovativi del processo di democratizzazione delle società civili.

È noto inoltre che la democrazia è in sé sorretta dal pilastro principale che è quello rappresentativo.

Nondimeno si è già fatto riferimento alla crisi degli organi e delle Istituzioni preposti alla attuazione del metodo democratico tradizionale; allo stesso modo si è fatto cenno anche alle frizioni e ambiguità che si celano dietro la brutale divisione tra un Sì e un No di un voto in un referendum, specie se non sorretto da una diffusa discussione e informazione.

La sete di democrazia da parte dei cittadini è dunque ben lontana dall'essere soddisfatta. Emergono pertanto limpide le crescenti istanze della popolazione a voler essere parte dei processi decisionali che la riguardano, o quantomeno di voler attivamente influenzare in maniera consapevole e informata le scelte pubbliche di proprio interesse.

In queste dinamiche si inserisce un nuovo pilastro - il pilastro partecipativo - volto a sorreggere e consolidare le due forme democratiche tradizionali: quella rappresentativa e quella diretta.

¹ Un grazie a tutte le persone, istituzioni e collaboratori che hanno permesso al progetto di riempirsi di contenuto e al prodotto di divenire realtà: Ulrich Veith (Sindaco di Malles), Andreas Schatzer (sindaco di Varna e presidente del Consorzio dei Comuni altoatesini), Weigh Station for Culture, Daniele Marchi e la comunicazione scientifica dell'EURAC.

Il suo scopo è quello di garantire un più efficace coinvolgimento della popolazione sin dalle prime fasi di processi decisionali pubblici. Essa è dunque strettamente correlata all'esigenza di rinnovazione dei processi deliberativi, in un'ottica di condivisione delle decisioni e delle scelte caratterizzate da un forte impatto pubblico.

A tal fine, nella democrazia partecipativa si attenua il principio maggioritario e allo stesso tempo viene dato risalto allo sviluppo e alla argomentazione delle idee provenienti dai cittadini stessi, i quali ritornano protagonisti del governo della cosa pubblica.

La partecipazione pertanto è concepita come un nuovo modo per realizzare una più intensa coesione sociale e una più stretta correlazione tra popolazione e Istituzioni nella determinazione delle scelte pubbliche: coinvolgendo di più i propri cittadini, le Amministrazioni pubbliche renderebbero certamente la propria azione politico-amministrativa più sostenibile.

1.2. Le tre accezioni della democrazia partecipativa: per i cittadini, per le istituzioni, per un nuovo metodo di governo

La democrazia partecipativa può essere intesa in una triplice accezione, ben raffigurabile da tre disposizioni costituzionali.

La prima riguarda quel programma di solidarietà politica economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., per cui il singolo individuo viene chiamato a essere parte attiva, anche come parte di formazioni sociali, della ricerca del benessere collettivo e della tutela dei beni comuni. È dunque un dovere solidaristico che impone ai consociati di partecipare ai processi deliberativi.

La seconda invece si rivolge all'Istituzione pubblica, alla quale viene imposto di rimuovere ostacoli di ogni genere e specie che impediscono di fatto il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione effettiva all'organizzazione politica, economica e sociale del territorio (art. 3.2 Cost.).

La democrazia partecipativa infine potrebbe persino essere intesa come precipitato del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost.; da un lato si potrebbero immaginare i cittadini come amministratori di determinati interessi pubblici e dall'altro i Comuni, le Province e le Regioni subentrerebbero alla cura dei medesimi interessi solo in un secondo momento, se e in quanto, nel caso concreto il pubblico possa gestire la cosa pubblica in maniera più efficace e completa del privato.

In quest'accezione la democrazia partecipativa potrebbe essere raffigurata pertanto come vero e proprio metodo di governo.

1.3. Gli strumenti di democrazia partecipativa. Governability in Alto-Adige

La democrazia partecipativa trova il suo spazio nella realtà tramite particolari strumenti, che rappresentano in concreto la risposta alle esigenze di democratizzazione dei processi decisionali. Appare corretto quindi affermare che sono gli strumenti e la loro implementazione ad assicurare l'essenza della democrazia partecipativa.

Occorre poi chiedersi quali siano i luoghi di applicazione di questi strumenti.

È cosa ben nota ai governanti altoatesini che quando adottano decisioni come, ad esempio, la creazione di una nuova funivia o anche la messa al bando dei pesticidi, si generano frizioni e situazioni di stallo che suscitano il malcontento all'interno della popolazione.

Non solo: spesso tale atteggiamento assume forme ben più gravi, come un conflitto sociale e politico, che se estremizzato e non risolto può avere come immediata conseguenza la crisi del governo locale e, nel lungo periodo, un allontanamento dei cittadini dalle Istituzioni.

Ebbene, gli strumenti di democrazia partecipativa si inseriscono in queste dinamiche, al fine di tramutare il conflitto sociale in un motore di innovazione e partecipazione consapevole alla vita pubblica.

Può dirsi quindi che l'utilizzo di questi strumenti sia conveniente: è un investimento sul futuro sviluppo del territorio, a costo zero e genera fiducia nei confronti delle Amministrazioni locali.

Il percorso di democrazia partecipativa che il Gruppo sudtirolese ha intrapreso, si è incentrato sul presupposto di fare qualcosa di utile per i Comuni dell'Alto-Adige, senza distogliere mai lo sguardo dai presupposti teorici della partecipazione.

Si è cercato quindi di conoscere e analizzare in concreto l'intero spettro di strumenti che sono stati ideati nella scienza politica e che sono stati attuati da molteplici Amministrazioni pubbliche - locali, italiane, austriache e più in generale estere - , ponendo sempre particolare attenzione alla loro prassi applicativa e altresì agli esempi in concreto che si sono riscontrati.

Il risultato è questa guida pratica per gli amministratori locali dell'Alto-Adige, il cui scopo è quello di favorire la conoscenza, l'applicazione e l'utilizzo dei processi partecipativi nel territorio.

In tale prospettiva, sono stati individuati e descritti sette strumenti partecipativi (dibattito pubblico, *e-democracy*, urbanistica partecipata, deliberative polling, consiglio

dei cittadini, *Electronic Town Meeting*, bilancio partecipativo) e due metodi partecipativi (*World Cafe*, *Open Space Technology*).

Questi strumenti infatti svolgono la funzione di avvicinare i cittadini, con particolare riguardo ai problemi che vengono affrontati quotidianamente, spesso con poca aderenza alle concrete esigenze della popolazione, dalle Amministrazioni locali.

I temi sono variegati e trattano questioni di impatto sociale, ambientale, finanziario, urbanistico, nonché lo sviluppo del territorio e la realizzazione in loco di grandi infrastrutture e opere.

Per ogni strumento e metodo è stata inoltre disposta una scheda volta a descrivere in modo semplice e pratico la nozione, la funzione, i pro e i contro.

Contestualmente, il gruppo si è informato in merito al grado di conoscenza che i Comuni altoatesini posseggono in merito al tema.

Infine, è stato redatto un grafico cartesiano, al fine di meglio individuare il target per ogni strumento, in relazione alla natura dei problemi e alle dimensioni demografiche.

2. Democrazia rappresentativa e partecipativa in Alto Adige: strumenti complementari²

“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.” Art. 49 Cost.

Quando si parla di partecipazione democratica al governo della cosa pubblica, non si può non partire dall'art. 49 della Costituzione. Quest'articolo, scritto nell'immediato secondo dopoguerra, incarna l'idea di democrazia rappresentativa che abbiamo, almeno formalmente, anche oggi. Non è certo questo il luogo per un'ermeneutica giuridica; quello che a noi interessa è cercare di capire perché, oggi, ci troviamo in un sistema notevolmente diverso da quello del 1949 e in che termini l'art. 49 può essere considerato ancora attuale.

2.1. I nuovi luoghi della partecipazione

Inutile dire che se oggi siamo qui a parlare di nuove forme di partecipazione democratica è perché il *locus* originariamente deputato a farlo, ovvero i partiti, sono ora, perlo-

2 A cura di Daniel Russo.

meno parzialmente, inadeguati a produrre una proposta politica. L'esplosione della dimensione individuale e l'incapacità dei corpi intermedi tradizionali, i partiti, di interpretare nuove istanze collettive, ha fatto nascere il bisogno di nuovi luoghi della partecipazione.

Se è vero che la democrazia rappresentativa è entrata in crisi, è anche vero che essa è il modello attuale di riferimento che governa oggi il paese. Il livello di disaffezione al voto è certo aumentato drasticamente, ma se comparato con le altre democrazie del mondo, possiamo perlomeno dire che il "vecchio modello" regge ancora. Ciò però non vuol dire che l'"infrastruttura istituzionale" odierna sia adeguata alle nuove esigenze di partecipazione. La crisi del modello, di stampo paternalistico della Prima Repubblica, ci ha insegnato, credo una grande cosa: la partecipazione non è la "cura di tutti i mali" della rappresentanza. In altre parole, non si può guardare alle nuove forme di partecipazione come uno strumento per rafforzare la politica rappresentativa. La partecipazione è una forma di governo, non di consenso. Quando si parla di partecipazione, infatti, non si intende un sistema in antitesi col modello rappresentativo ma simbiotico. E' una questione di metodo, garantito da procedure di inclusione nei processi decisionali collettivi, non divisione dei poteri e funzionamento quotidiano della macchina pubblica. Ci dobbiamo quindi abituare a considerare nuove forme di partecipazione come funzionali al governo della cosa pubblica. Troviamo esperienze di partecipazione in cui i cittadini si sono spesi per decidere, ad esempio, come destinare alcuni fondi del comune per realizzare un progetto, piuttosto che un altro. Intuiamo, quindi, che oltre alla normale dimensione della rappresentanza politica, sta nascendo un nuovo spazio di partecipazione che non possiamo ignorare.

Vero è che il processo di specializzazione ha messo in crisi corpi intermedi, quali i partiti, ma anche i sindacati (basti pensare alle difficoltà con i CCNL), ma ha anche aumentato il livello di istruzione. Prendendo l'esempio dei contratti collettivi nazionali, essi partono dal principio che i mestieri si possono riassumere in un numero limitato di categorie comparabili, da trattare nello stesso modo, da Bolzano a Palermo. Questo modello è andato in crisi, irrigidendo il mercato del lavoro e ha portato a incredibili paradossi. Ad esempio i programmatori software, sono considerati metalmeccanici. Questo ha anche inevitabili riflessi sulla vita democratica. Essendo tutti più specializzati e quindi istruiti, si hanno ora gli strumenti intellettuali per comprendere e decidere su alcune posizioni, senza il filtro di un corpo intermedio.

Oggi la dimensione civica non si può più ignorare. Il rapporto fra i cittadini nel decidere cose di loro diretto interesse non sembra oggi necessitare di alcun filtro politico, bensì di regole del processo decisionale. La sfiducia nel sistema della rappresentanza e il

miglioramento degli strumenti intellettuali individuali, per comprendere meglio la realtà, hanno fatto quindi nascere una nuova agorà, della quale non possiamo più fare spallucce.

2.2. Nuova partecipazione democratica, per concorrere a determinare la politica nazionale

Al netto della sfiducia, qual è il ruolo dei partiti in questo nuovo scenario? Come interagisce la rappresentanza partitica con la partecipazione civica? Queste sono le due grandi questioni che troveranno una risposta nel prossimo futuro.

Se è vero che i partiti hanno perso il loro ruolo, è anche vero che oggi non è ipotizzabile un governo che non sia basato sul principio della delega politica. Il ruolo dei partiti, quindi, non può prescindere da quello di essere un laboratorio di visione di lungo respiro. La questione quindi è duplice: da un lato abbiamo la necessità di avere partiti ritenuti affidabili e credibili, dall'altro il bisogno di integrare la voglia di partecipazione all'interno del governo del bene pubblico.

I partiti, come tutti i corpi intermedi, devono smetterla di essere autoreferenziali e iniziare a giocare grande partite. C'è bisogno che di luoghi di discussione e proposta, che oggi mancano. Chiaramente un partito-comitato elettorale non fa altro che autorappresentare un élite di governo che gestisce il quotidiano; sono invece i partiti in cui si elaborano le grandi visioni che possono essere davvero rappresentativi di un sentimento comune, riguadagnando dignità ed autorevolezza.

Allo stesso tempo, però, bisogna anche occuparsi di garantire a tutti, il diritto di partecipare. Questo diritto, al governo dell'oggi, aiuta anche a restituire quella dignità di cui la politica ha tanto bisogno. Sono infatti i cittadini, con i loro diritti costituzionali, a determinare le sorti del paese. Spetta quindi a noi tutti tenere alto il valore della vita democratica, al di là del mero rispondere agli appelli elettorali. Considerando che il concetto stesso di partecipazione è fluido, abbiamo bisogno di strumenti per capire quello che possiamo fare.

Per questo motivo ci impegniamo qui a proporre, oltre a un manuale della partecipazione, una riflessione più ampia sull'integrazione fra metodi più o meno innovativi per il governo della cosa pubblica, per promuovere l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

3. Democrazia diretta e partecipativa in Sudtirolo: strumenti complementari³

Tra i mesi di agosto e settembre 2014, si sono svolte in Sudtirolo tre consultazioni popolari a livello comunale, due delle quali a carattere di “referendum popolare” (Volksabstimmung). Nel comune di Malles Venosta il quesito referendario verteva sul divieto di utilizzo in agricoltura di prodotti fitosanitari chimico-sintetici (meglio noti come “pesticidi”). A Bressanone la cittadinanza è stata chiamata a decidere sul collegamento tra la città e il monte Plose, ovvero fra tre alternative: un nuovo impianto di risalita che partisse dalla stazione ferroviaria, un miglior collegamento bus con la già esistente stazione della funivia di S. Andrea o lo status quo. Un “referendum consultivo” (Volksbefragung) limitato alla frazione di Maranza, nel comune di Rio di Pusteria, ha riguardato il tracciato per la funivia tra Rio e la frazione.

3.1. Il referendum a Malles

Lo Statuto comunale del 2012 ha introdotto a Malles il referendum propositivo con effetti vincolanti e l’abbassamento del quorum al 20%. Il comitato promotore “Malles - Comune libero da pesticidi” ha raccolto l’anno seguente 500 firme per indire un referendum sull’inserimento di un articolo nello Statuto che promuovesse “l’utilizzo di prodotti fitosanitari biodegradabili sul territorio comunale”, non ammettendo “l’utilizzo di sostanze fitosanitarie chimico-sintetiche molto velenose, dannose per la salute e per l’ambiente, e di erbicidi”. Dal 22 agosto al 5 settembre 2014, per la prima volta con il voto per corrispondenza, i cittadini sopra i 16 anni hanno potuto decidere tra “sì” e “no” al nuovo articolo. Il quorum è stato superato già il secondo giorno: la partecipazione si è attestata al 69,22% (3348 su 4837 aventi diritto al voto). I favorevoli al divieto dei pesticidi sono prevalsi sui contrari, con il “sì” al 75,68% contro il 24,32% dei “no”.

3 A cura di Valentino Liberto.

3.2. I referendum di Bressanone e Maranza

In base allo Statuto e al regolamento comunale del 2011, si è svolto il 21 settembre 2014 a Bressanone il primo referendum popolare sul quesito “Per quale progetto di collegamento diretto tra il monte Plose e la città si deve attivare il Comune di Bressanone nell’ambito delle sue competenze?”. La partecipazione si è attestata al 58,66% degli aventi diritto (10mila su 17mila cittadini sopra i 16 anni): il 50,06% (5010) si è espresso per un migliore collegamento bus con la Plose, prevalendo sul 42,57% (4260) favorevole alla funivia con partenza dalla stazione dei treni, mentre il 6,23% ha chiesto che l’attuale situazione restasse invariata. La validità vincolante del referendum era data qualora almeno il 25% degli elettori aventi diritto al voto (4265) si fosse pronunciato per una delle tre opzioni proposte.

Nella stessa giornata, 502 (73,6%) dei 680 aventi diritto al voto di Maranza hanno risposto al quesito formulato dal Comitato promotore: “In caso di nuova costruzione della funivia Rio di Pusteria – Maranza dovrà essere mantenuto il tracciato attuale?”. Il quorum era fissato al 50% e il risultato del referendum, di natura consultiva, ha visto 256 favorevoli e 244 contrari.

3.3. Quali interessi in campo?

A Malles Venosta, la rivendicazione del diritto alla salute e il sostegno all’agricoltura biologica hanno prevalso sulle ragioni economiche della monocoltura intensiva.

A Bressanone, un nuovo impianto di risalita (dalla stazione ferroviaria alla stazione a valle della cabinovia S.Andrea-Plose) è stato sostenuto in nome dello sviluppo turistico ed economico dell’area, ma ha incontrato l’opposizione dei contrari al sorvolo della città. Allo stesso modo, chi sosteneva lo spostamento della stazione da Maranza agli impianti sciistici del Gitschberg, si è scontrato con quanti erano interessati a mantenerla nella frazione. In tutti e tre i casi il confronto è stato aspro, ma informato: numerose e partecipate le assemblee pubbliche, organizzate anche dai comitati promotori. Inoltre, il Comune di Malles ha inviato ai votanti un opuscolo informativo.

Resta però l’interrogativo sull’efficacia dello strumento referendario. Ad esempio, nel caso brissinese, le frazioni montane hanno votato a favore della funivia, e in precedenza è mancata una discussione approfondita sui possibili tracciati alternativi, che allargasse il consenso sulla nuova cabinovia.

3.4. Referendum comunali

Il Sudtirolo ha conosciuto negli ultimi anni un'affermazione degli strumenti di democrazia diretta, anche grazie all'aggiornamento degli Statuti comunali alla mutata legislazione regionale. La Legge Regionale 7/2004 ha reso infatti obbligatoria la previsione negli Statuti comunali dell'istituto del "referendum popolare", rinviando la disciplina del procedimento referendario ai regolamenti comunali. Le Leggi Regionali 1/2013 e 3/2013 hanno apportato modifiche all'ordinamento dei Comuni, rendendo necessario un ulteriore adeguamento degli Statuti. Dieci Comuni sudtirolesi hanno introdotto il "quorum zero": Verano nel 2005; Ortisei, La Val e Fié nel 2006; Lana, Varna, Dobbiaco e Terento nel 2010; Lagundo nel 2012; Cortaccia nel 2014 (dopo averlo già abbassato al 15%, come S. Candido). La nuova normativa ha consentito numerose consultazioni, ma talvolta la bassa partecipazione è oggetto di interpretazioni contrastanti: dalla Volksbefragung sul progetto sciistico Ried-Walchhorn nel 2010 a Brunico (quorum del 40%, partecipazione al 33,7%) alle Volksabstimmungen a Malles e Tambre sulla centrale idroelettrica del rio Rambach nel 2013, che videro una vittoria di misura dei favorevoli alla stessa.

3.5. Referendum provinciali

Con la riforma costituzionale del 2001, la Provincia Autonoma di Bolzano ha assunto competenza esclusiva anche in materia di democrazia diretta. Se l'affluenza ai referendum abrogativi nazionali in Sudtirolo è da sempre altalenante (dal 16,6% sulla procreazione medicalmente assistita nel 2005 al 66,7% del 2011 su acqua pubblica ed energia nucleare), quella ai referendum provinciali introdotti con la LP 11/2005 è rimasta largamente al di sotto del 50%. Ai referendum propositivi del 2009 riguardo cinque proposte di legge d'iniziativa popolare – di cui due sulla democrazia diretta e una sul finanziamento pubblico all'aeroporto – la partecipazione si è attestata attorno al 38%, senza raggiungere il quorum del 40% nonostante fosse stato superato in 5 Comprensori. L'astensione è stata maggiore nei comuni dove si concentra il gruppo linguistico italiano (25% i votanti a Bolzano). Con un'affluenza del 26,4%, il referendum confermativo e senza quorum del 9 febbraio 2014 ha respinto la promulgazione della legge "Partecipazione civica in Alto Adige", approvata dal Consiglio provinciale nel 2013 e che doveva sostituire la LP 11/2005. Al fine di porre le basi per un nuovo disegno di legge provinciale sulla partecipazione popolare, nei mesi di ottobre e novembre 2014 la Prima Commissione legislativa in Consiglio provinciale ha avviato un percorso di dialogo sulla democrazia di-

retta (“Mitreden und gewinnen”), articolato in sette serate aperte a tutti i cittadini in altrettante località del Sudtirolo e impostato sul metodo del world café.

3.6. Più partecipazione

In questa Guida sono illustrati vari strumenti di democrazia partecipativa. Il principale vantaggio di tali strumenti è la ricerca di soluzioni consensuali, come di una partecipazione più informata. Tuttavia, sul piano comunale, una cittadinanza informata e una buona affluenza al voto sono talvolta riusciti a colmare i deficit che solitamente si attribuiscono alla democrazia diretta. Requisito fondamentale è che le istituzioni accompagnino il processo in maniera trasparente, garantendo a tutte le voci di essere ascoltate. La democrazia diretta e la democrazia partecipativa sono strumenti non alternativi, bensì complementari ai fini di una maggiore partecipazione della cittadinanza al bene comune.

4. Il Bürgerrat⁴

4.1. Definizione

Il *Bürgerrat* (Consiglio dei cittadini e delle cittadine) è un metodo innovativo di democrazia partecipativa: prevede che la partecipazione e il coinvolgimento di cittadini e cittadine al processo decisionale politico avvenga secondo il principio del caso, cercando in questo modo di sensibilizzare la società attraverso il diretto confronto con problematiche politiche.

Non esiste ancora una definizione univoca del metodo, visto che ne esistono diversi esempi e diverse modalità – anche se a volte molto simili tra loro.

In origine si trattava di un modello statunitense, conosciuto con il nome di “Wisdom Council”. Il primo esempio europeo lo si trova in Austria, nel Land del Vorarlberg, che non solo implementò il modello, ma lo sviluppò fino ad arrivare ad una definizione, inserita nelle Linee guida per il Consiglio dei Cittadini:

“Il Consiglio dei Cittadini è (...) un processo partecipativo, attraverso il quale le cittadine e i cittadini esprimono liberamente opinioni consultive rispetto a questioni che riguardano l'intera comunità e lo sviluppo della Regione e della Comunità stessa”.

4 A cura di Isabel Gallmetzer/Andrej Werth.

Il lavoro del Consiglio (secondo il modello del Vorarlberg) si divide in più fasi:

- La scelta di cittadini e cittadine (dai 16 ai 70 anni) attraverso un'elezione casuale.
- Un incontro del Consiglio dei Cittadini della durata di un giorno e mezzo dove i partecipanti si confrontano con una problematica concreta o generale, con l'obiettivo di evidenziare diversi aspetti parziali del problema grazie anche alla moderazione di un professionista, in modo da giungere alla redazione di una conclusione consensuale.
- La presentazione dei risultati di fronte ad un pubblico interessato presso quello che viene chiamato "Caffè dei Cittadini e delle Cittadine", con discussione finale.
- La trasmissione delle conclusioni così come degli atti della discussione ai rispettivi organi decisionali politici.

Nel Vorarlberg i Consigli dei Cittadini esistono dal 2006, quando venne creato questo forum politico-istituzionale. Con la modifica della Costituzione del Vorarlberg nel 2013 è stata resa possibile l'istituzione popolare di Consigli dei Cittadini previa consegna di 1000 firme di cittadini e cittadine.

4.2. Pro e Contro

Ogni processo di partecipazione evidenzia dei pro e dei contro.

Alcuni dei punti forti del modello qui analizzato riguardano la forte presa di coscienza rispetto ad una problematica, il rispettivo processo di *empowerment* (cioè il principio dell'auto-organizzazione), l'apprendimento individuale e collettivo, la sensibilizzazione verso il bene comune, verso il rafforzamento della cultura del dialogo così come verso il lavoro politico. Oltre a ciò il modello non ha grossi costi e offre molto spazio per esporre opinioni personali.

Come punto debole può essere sottolineato l'esito giuridicamente non vincolante del processo partecipativo, visto che i *policy maker* non sono obbligati a orientarsi rispetto a quanto emerso dai Consigli dei Cittadini. Anche la mancanza di conoscenze specifiche nei cittadini può risultare problematica, specialmente nel caso vengano analizzate tematiche tecniche; per arginare questo problema c'è la possibilità di ascoltare relazioni istantanee nel contesto del Consiglio dei Cittadini, in modo da colmare il gap di conoscenza. La breve durata (1-2 giorni) ha aspetti sia positivi che negativi: può risultare troppo breve per conoscere approfonditamente la materia e per proporre un proprio contributo alla discussione, ma essa impedisce la strumentalizzazione del Consiglio dei Cittadini. Questa debolezza può essere bilanciata attraverso la costruzione di un model-

lo a tre fasi, in modo da strutturare meglio il processo o specificare vie risolutive alle rispettive problematiche. Il primo incontro sarà dedicato alla definizione del problema, il secondo incontro ai differenti approcci alla soluzione, il terzo alle possibilità effettive di soluzione.

La scelta casuale dei partecipanti permette di creare un'interessante arena di discussione, anche se non tutti coloro che vengono scelti attraverso il metodo casuale poi prendono effettivamente parte al Consiglio dei Cittadini. La domanda "chi partecipa" non è assolutamente di poca importanza. Alcuni esempi mostrano che il livello di istruzione e la disponibilità di tempo rappresentano criteri importanti rispetto alla effettiva partecipazione dei cittadini. La domanda sorge così spontanea: fino a che punto può il principio di casualità creare un contesto effettivamente rappresentativo? Inoltre alcune persone che mostrino interesse a partecipare alla decisione comune verranno escluse a priori dal processo. Attraverso questo sistema di selezione viene quindi solo ridotto, ma non effettivamente risolto, il rischio di un dibattito dominato da portatori di interessi specifici.

Finora nel Vorarlberg il numero di rifiuti a partecipare al consiglio dei cittadini è stato contenuto, il che si può ricollegare, fra le varie cose, al carattere non legalmente vincolante del processo. Dopo la decisione dell'istituzione politica, che dovrebbe tenere conto dei risultati del lavoro svolto, dovrebbe svolgersi una fase di *feedback* con il Consiglio dei Cittadini, in modo da poter motivare la decisione finale.

La modalità di elezione casuale del Consiglio propone, assieme ai suoi vantaggi, anche criticità che devono essere discusse.

4.3. Scala dimensionale

L'utilizzo di questa pratica è ottimale in entità territoriali medio-piccole: i quartieri e anche piccoli e medi comuni. Consigli dei Cittadini a livello regionale non sarebbero consigliati, a meno che non si decida di comporre più Consigli rispetto allo stesso tema in diverse comunità.

4.4. Quali problemi è adatto ad affrontare?

Questo strumento è adatto a tutte le problematiche riguardanti lo sviluppo futuro di una comunità (ambiente, cultura, questioni sociali, istruzione, traffico ecc). Rimane però un dubbio riguardo all'effettività di un modello simile in caso di discorsi etico-morali.

Nella regione del Vorarlberg i temi trattati negli ultimi anni dai Consigli dei Cittadini riguardavano quasi esclusivamente il campo della politica: urbanistica, infrastrutture e questioni sociali.

Per quanto riguarda il processo iniziato in Alto Adige per la creazione di corpi di cittadini di rappresentanza comunale, si sottolinea come il modello dei Consigli dei Cittadini del Vorarlberg rimanga il modello da seguire.

4.5. Esempi pratici

Sulla base dell'esperienza ormai pluriennale, il Vorarlberg fornisce una quantità di esempi differenti (e di successo).

A Bregenz il problema di un controverso progetto edilizio nel centro storico è stato affrontato con un Consiglio dei Cittadini. A Krumbach la crescente densità dei comuni contadini poneva delle questioni, che sono state discusse attraverso un Consiglio dei Cittadini transfrontaliero tra Vorarlberg e Liechtenstein, il quale ha tematizzato il futuro della valle alpina.

Il comune di Weinheim in Baden-Württemberg ha utilizzato il metodo del Consiglio dei cittadini per creare un forum di dialogo nel quale, aiutati da un'introduzione scientifica, si incontrano diversi portatori di interesse per affrontare il problema proposto. Al termine vengono formati due Consigli dei Cittadini (Gruppi di controllo) e inoltre vengono presentate alcune relazioni da parte di portatori di interessi selezionati richieste dall'Università di Wuppertal, per fornire le necessarie conoscenze ai partecipanti. I risultati vengono poi presentati alla cittadinanza in un secondo forum di dialogo e infine consegnati alla politica.

La variante altoatesina di gruppi di lavoro a livello comunale rispetto a temi specifici (es. la mobilità) si avvicina molto al modello del Consiglio dei Cittadini: la differenza maggiore è data dal processo di selezione dei partecipanti.

5. Conclusioni

Il progetto POP! Paths of Participation! si è posto come obiettivo primario quello di offrire la possibilità ad un gruppo di giovani adulti, con diverse provenienze geografiche e formative, di divenire cittadini attivi attraverso un percorso che li ha guidati alla scoperta della democrazia e della politica.

Il progetto ha voluto dare l'opportunità ai giovani adulti (18-30 anni) che vivono sul territorio del GECT Tirolo-Alto Adige-Trentino di diventare i pionieri della democrazia partecipativa. Partendo dal contesto locale, si è voluto agire sulla sfiducia dei giovani adulti nelle istituzioni per individuare soluzioni alla carenza di strutture partecipative per i cittadini, facendo tesoro di quanto la creatività giovanile ha potuto produrre in termini di modalità, tematiche, strumenti.

5.1. Come si è svolto il progetto in Alto Adige?

Il progetto si è svolto, a Bolzano, con un gruppo di 14 ragazzi e ragazze che da maggio a novembre 2014 si sono incontrati tra loro per discutere di democrazia partecipativa in Alto Adige. Da questi incontri è nata la presente guida scritta e redatta dai ragazzi e le ragazze che hanno attivamente preso parte al progetto.

5.2. Perché si è sentito il bisogno di creare uno strumento come questo?

Nelle discussioni condotte dai ragazzi è emerso con evidenza che l'Alto Adige è un territorio in cui i cittadini hanno voglia di partecipare ma in cui, a livello istituzionale soprattutto, mancano l'informazione, gli strumenti e i luoghi perché la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali possa attuarsi concretamente.

È per questo motivo che i partecipanti del gruppo POP! di Bolzano hanno pensato di creare una guida per gli amministratori locali che consenta di avvicinarsi al tema della democrazia partecipativa e che offra una prima infarinatura sulle modalità e le possibilità che si presentano ai comuni per coinvolgere concretamente i propri cittadini nei processi decisionali.

Grazie alla partecipazione attiva di tutti i ragazzi coinvolti si è forse riusciti a favorire un avvicinamento ai metodi e alle strutture partecipative, a sviluppare una coscienza critica sulle diverse forme e strutture democratiche ed a sviluppare nuovi approcci per risolvere problematiche presenti a livello subnazionale (locali e regionali).

5.3. Quale sarà l'impatto futuro del progetto?

Il progetto POP! sarà la base da cui partire per creare processi decisionali più efficaci, trasparenti e vicini al cittadino. La presente guida verrà infatti condivisa e messa a disposizione della cittadinanza e degli amministratori locali che potranno usufruirne per

accrescere la loro conoscenza sulla democrazia partecipativa quale strumento complementare alla democrazia rappresentativa e alla democrazia diretta.

POP! Gruppo a Trento

**Vivere la città o vivere in città:
i luoghi della partecipazione a Trento**

Risultati del progetto POP! Partecipanti a Trento
(*Marco Carolli, Michele Citarda, Laura Centomo, Gabriele Covi, Federico Degasperi,
Francesca Iachini, Natalia Kolanowska, Sebastiano Moltrer, Arianna Pisetti,
Stefania Sciandra, Mattia Tomasi*)

1. Prefazione

Partendo dall'interrogativo "Come vivono i cittadini le diverse realtà di Trento?" si è strutturato il nostro lavoro in due fasi distinte: la prima teorico/formativa e la seconda prettamente operativa.

In un primo momento si sono approfonditi alcuni concetti emersi durante le giornate di apertura del progetto "Pop! Paths of Participation!" (tenutesi il 9 e il 10 Maggio 2014), quali democrazia rappresentativa, deliberativa e partecipativa, coinvolgendo esperti che hanno fornito gli strumenti di analisi propedeutici per l'avvio del percorso ed alcune delle strategie per promuovere modalità di cittadinanza attiva. In un secondo momento invece, dopo una breve fase di osservazione delle varie realtà territoriali, si è proseguito con l'approfondimento su temi vicini all'opinione pubblica che hanno portato ad analizzare come i cittadini vivano le diverse realtà di Trento e quali livelli di partecipazione caratterizzino il governo del territorio.

2. Introduzione

Grazie al sostegno metodologico della Scuola di Preparazione Sociale si è deciso di esplorare le vie della città e gli archivi dei giornali per realizzare una raccolta etnografica, capace di identificare ed illustrare la pluralità dei rapporti tra cittadinanza e luoghi della città. Operativamente il gruppo si è diviso in quattro gruppi, ognuno dei quali ha selezionato un quartiere di Trento particolarmente significativo ai fini della ricerca intrapresa. Le quattro zone di riferimento prescelte sono risultate essere: Bolghera e San Bartolameo, San Giuseppe e Santa Chiara, San Martino, Piedicastello.

Ognuno dei gruppi ha lavorato autonomamente raccogliendo le informazioni tramite interviste, sopralluoghi e analisi di materiale giornalistico, documentando le testimonianze per iscritto oppure attraverso l'uso di immagini fotografiche. Nel corso della ricerca ci si è confrontati settimanalmente e con l'aiuto di un esperto di sociologia del territorio sono state individuate le categorie interpretative adatte per tutte e quattro le realtà prese in esame. Esse corrispondono a quattro tipologie di luoghi, diversi per il grado di partecipazione che riescono ad attrarre: luoghi aggregativi (vissuti attualmente dai cittadini), luoghi potenzialmente aggregativi (spazi ora in disuso ma che in passato venivano vissuti), non luoghi (spazi soggetti ad abbandono), luoghi "di transizione" (spazi che si collocano tra i "luoghi aggregativi" e i "non luoghi").

3. La Bolghera e San Bartolameo

3.1. Il quartiere

Caratterizzato da immobili di tipo residenziale non intensivo, aree verdi e piccole zone coltivate a vite, il quartiere San Bartolameo ha visto la sua crescita nel dopoguerra, periodo di crescita demografica che ha portato all'edificazione di diversi immobili residenziali in parte di proprietà comunale con presenza di servizi commerciali al piano terra. L'area allora si presentava coltivata interamente a frutteto e vigneto con alcune abitazioni sparse sul territorio e la presenza del distretto militare. Negli anni '60 il rione venne diviso in due parti: Clarina e San Bartolameo.

Dopo un periodo di lento degrado, nel 2006 iniziò la demolizione di una parte delle "palafitte": le case popolari, chiamate così per la loro struttura a piloni, costruite nel secondo dopoguerra e realizzate con materiale e tecniche scadenti. Col tempo infatti le case deteriorarono divenendo anche malsane. La decisione di abbandonarle e raderle al suolo risale indicativamente alla fine degli anni Novanta.

Il graduale trasloco degli inquilini in altri alloggi pubblici è iniziato una dozzina di anni fa per concludersi nel 2004. Ora ne restano in piedi ancora cinque che verranno prossimamente demolite. Questo momento segna l'inizio di un nuovo piano urbanistico previsto dall'Amministrazione comunale di Trento, che dovrebbe restituire nuova vitalità alla zona.

Il quartiere negli ultimi anni ha modificato radicalmente la sua fisionomia: il nuovo corso è stato avviato con la costruzione dello studentato dell'Opera Universitaria di Trento, una parte del quale è di proprietà dell'ente, mentre l'altra appartiene al Consorzio Formazione Cultura e Servizi (CFCS). Terminato nel 2007, attualmente lo studentato ospita circa ottocento studenti di varie nazionalità. Nella zona sono stati costruiti poi il *Superstore*, l'Azienda sanitaria, la questura, le nuove abitazioni, le Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) e Sanbapolis.

Il quartiere della Bolghera, costituito da circa 2000 nuclei familiari residenti, è in prevalenza di tipo residenziale con una forte presenza di case indipendenti. Si è fortemente sviluppato a partire dagli anni '50-'60 del '900, quando in questa zona è stato costruito il nuovo Ospedale Regionale S.Chiera. In contemporanea all'espansione edilizia vi è stata la nascita della parrocchia di Sant'Antonio, situata in posizione centrale rispetto al quartiere.

3.2. Luoghi aggregativi e non luoghi

Gli spazi di aggregazione individuati nel quartiere di San Bartolameo sono Sanbapolis ovvero il centro polifunzionale a servizio dell'università e della città che comprende un cinema-teatro, un palazzetto dello sport da 850 posti e una palestra di roccia, il Centro Teatro che si articola in 4 sale dove compagnie teatrali e gruppi di ragazzi alla ricerca di spazi possono incontrarsi o realizzare prove di spettacoli. Durante l'anno vengono organizzate diverse attività formative e culturali, dove spesso si intrecciano la dimensione artistica e i temi sociali ed infine l'oratorio.

Nel quartiere della Bolghera si ritengono luoghi di aggregazione l'Oratorio di S. Antonio che offre diverse strutture tra cui una palestra e diverse sale polifunzionali, i Bar Dorian Gray e Social Stone quali luoghi di incontro e ritrovo per molti giovani oltre a punti di informazione e promozione territoriale ed il Parco di Gocciadoro luogo di aggregazione spontanea della popolazione (famiglie, giovani, anziani) sia durante il giorno sia nelle ore serali;

Per quanto riguarda i cd. non luoghi si fa riferimento alla ex Casa del custode una proprietà comunale in stato avanzato di abbandono sita nel quartiere della Bolghera.

3.3. Area selezionata e prospettive

Tra i luoghi appena menzionati si è deciso di analizzare il "non-luogo" dell'ex casa del custode evidenziando la necessità di diverse riparazioni e messa in sicurezza di porzioni dell'edificio, quali ad esempio il tetto.

Si sottolinea inoltre come non siano presenti programmi per questo edificio né da parte del Comune né da parte delle varie associazioni presenti sul territorio.

Si potrebbe ipotizzare, in prospettiva un processo partecipativo che includa le parti interessate, le associazioni e la cittadinanza, al fine di tornare ad utilizzare tale abitato per progetti di varia natura.

4. San Giuseppe - Santa Chiara

4.1. Il quartiere

Lo spazio analizzato racchiude parte della circoscrizione San Giuseppe - Santa Chiara, con focus sul Centro Santa Chiara, un polo istituzionale importante per la città. Attorno ad esso si sviluppa una fascia di edifici ad uso istituzionale, commerciale, abitativo.

Come San Bartolameo, anche questi quartieri hanno visto il loro sviluppo nel dopoguerra, modificandosi profondamente: da zona più periferica della città a quartiere residenziale.

Nonostante il quartiere di San Giuseppe abbia un tasso d'età molto elevato e venga molto spesso definito come "vecchio" dai suoi stessi abitanti, non si può dire invece altrettanto per la comunità che ha sviluppato un senso di cittadinanza attiva. In particolare, il cuore pulsante del rione è rappresentato dal gruppo giovani della parrocchia: una settantina di ragazzi tra i 13 ed i 20 anni. Ad ogni modo, diverse interviste hanno evidenziato come una volta il quartiere fosse vissuto con più spirito di comunità a differenza di oggi dove si registra invece una forte percezione di insicurezza, soprattutto per quanto riguarda il Parco Maso Ginocchio.

L'interesse verso il quartiere è nato da una lettura giornalistica, conversazioni con gli abitanti e dall'osservazione diretta. Da tutto ciò emerge che, nonostante in molti abitino nella zona, fruiscono delle strutture presenti sul territorio e lo attraversino per arrivare al centro della città, lo spazio è percepito come "una zona piena di vita, ma non vissuta".

I punti focali della nostra analisi sono stati l'area della parrocchia San Giuseppe e il complesso del vecchio Borgo di Santa Croce. La zona di Santa Chiara racchiude in sé l'omonima chiesa romanica ancora in uso, il confinante antico Monastero delle clarisse, la chiesa di Santa Croce ed il parco. Il rione ha attraversato nei secoli diversi cicli di attivazione e disuso da parte della comunità, per esempio l'antico monastero ha ospitato l'ospedale, la sede della facoltà universitaria di Lettere, il centro Teatro e vari uffici. Attualmente l'edificio ospita il Centro Servizi Culturali S. Chiara e la biblioteca del Dipartimento di Lettere e Filosofia. L'area della ex-chiesa di S. Croce è invece occupata dalla sede della Fondazione Bruno Kessler.

4.2. Luoghi aggregativi e luoghi di transizione

La posizione centrale fa sì che numerosi siano i servizi erogati alla cittadinanza, dalle strutture sanitarie sino ad associazioni che si occupano di dare supporto alla famiglia o ai minori in situazioni di difficoltà. Numerose istituzioni formative, scuole di vario grado e tipo, istituti di ricerca e biblioteche specialistiche hanno sede nella circoscrizione. Come già accennato, ivi opera anche il Centro Servizi Culturali S. Chiara che dispone di due teatri, sale per convegni e spazi espositivi.

Per quanto riguarda invece i quartieri di San Giuseppe e San Pio X è opportuno sottolineare come i punti di aggregazione siano rappresentati quasi unicamente da bar e ristoranti, di cui peraltro non si registrano significative attività di tipo aggregativo. Le uniche eccezioni riguardano, da un lato, il Circolo Pensionati ed Anziani "S.GIUSEPPE - S.PIO X" e, dall'altro, le rispettive parrocchie.

Per quanto riguarda invece i luoghi di transizione, risulta di particolare interesse il Parco Santa Chiara. Nel 1975 il territorio è stato arena di una occupazione da parte dei movimenti popolari contrari alla riqualificazione che prevedeva l'abbattimento degli edifici storici. La zona è stata quindi destinata ad uso sociale con la costruzione del parco che si sviluppa tutt'ora alle spalle del complesso S. Chiara. Esso rappresenta un luogo di transizione, poiché segue i ritmi della vita quotidiana. Nella fascia giornaliera è apprezzato per la sua area giochi e per le molte aiuole fiorite che ospitano soprattutto famiglie con bambini e persone che pranzano o trascorrono il tempo su una delle numerose panchine. Nell'orario pomeridiano-serale il parco si popola invece di gruppi di ragazzi e giovani adulti, per diventare poi nell'orario notturno un luogo etichettato come pericoloso, zona di spaccio di droga e dove è "meglio non transitare" onde evitare spiacevoli incontri. Nonostante molti usino il territorio oppure lo attraversino per arrivare al centro della città, il parco Santa Chiara e gli edifici in esso collocati stanno gradualmente degradando.

E' interessante osservare come le persone sfruttino lo spazio del complesso Santa Chiara, e tuttavia non si identifichino con esso, non esercitando il diritto di partecipazione al suo governo e permettendo agli edifici di invecchiare solitari, sotto gli occhi di tutti.

4.3. Area selezionata e prospettive

Il luogo prescelto per l'individuazione di luoghi potenzialmente partecipativi è l'“Ex-mensa” sita all'interno del Parco Santa Chiara. Dalle interviste risulta che l'edificio avrebbe dovuto ospitare la mensa per i lavoratori del polo ospedaliero, ma quest'ultimo è stato alla fine realizzato in zona Bolghera nel 1969. Mentre si è subito trovato l'uso definitivo per l'edificio principale, la struttura laminale è stata abbandonata varie volte, avendo svolto nel tempo funzioni di archivio, di sede della biblioteca universitaria di Lettere e di mensa universitaria. Lo spazio è anche conosciuto da alcuni come “rifugio” e probabilmente ha svolto anche una funzione aggregativa per persone disagiate. L'edificio è in stato di abbandono da circa 9 anni: la struttura ciononostante appare relativamente in buono stato, con la facciata abbellita da alcuni graffiti. L'edificio è stato teatro di un'occupazione studentesca con tentativo di pulizia da parte di studenti e volontari, ma la mobilitazione ha avuto scarso seguito in termini di attenzione da parte dell'amministrazione comunale.

Non è stato possibile reperire informazioni circa il proprietario attuale dell'immobile. Quindi, per un eventuale processo partecipativo che voglia prendere in considerazione la riqualificazione dell'edificio, si dovrà prima di tutto investigare ed individuare tali informazioni, nonché farsi promotori di un'operazione di pulizia e riqualificazione della zona con il superamento delle dinamiche sociali attualmente presenti.

5. San Martino

5.1. Il quartiere

San Martino è un sobborgo situato ai confini del centro storico della città di Trento, ai piedi della collina di Cognola e delimitato a ovest dall'arteria di Via Brennero che fa da spartiacque con la zona di Centa.

Un tempo bagnato dalle acque del fiume Adige, ogni anno se ne ricordano le origini con il Festival “Il fiume che non c'è”, importante momento di aggregazione e partecipazione della cittadinanza nei luoghi e non-luoghi che ne costituiscono fulcro e ragione.

Come tutte le zone poste a margine della città, costituisce un'appendice essenziale in termini di congiunzione e delimitazione sociale, assumendo funzioni e contorni diversi a seconda dei bisogni e delle necessità imposte dal centro storico e dalla periferia industriale, di cui rappresenta punto di incontro e scontro.

E' oggetto di interesse da parte di privati, commercianti, studenti, migranti e dalle stesse autorità locali.

5.2. Luoghi aggregativi e luoghi potenzialmente aggregativi

Nel quartiere di San Martino si individuano numerosi luoghi aggregativi tra cui si contano:

- Caffè letterario Bookique: incastonato tra il Parco della Predara e le mura di un magazzino, è uno spazio pubblico dato in concessione dal Comune di Trento che offre attività originali e alternative, contribuendo alla riqualificazione del territorio da un punto di vista sociale e culturale.
- Circolo Redicoi Reversi e Policarpi: è l'anima del rione San Martino più o meno dagli anni '20. Lo si rintraccia facilmente grazie agli accrocchi di fumatori all'entrata del locale o agli urli degli anziani che giocano alla morra. Si praticano anche interminabili tornei di briscola e grandi bevute intorno ai tavoli di legno.
- Libreria Rileggo: un confortevole luogo di cultura all'insegna dell'usato, dove centinaia di libri e dischi usati fanno da cornice a serate organizzate con gli scrittori emergenti, cineforum e percorsi di lettura.
- Bar dei Cavai: aperto nel 1946, negli stessi locali di oggi, il bar dei Cavai è stato per molti anni il ritrovo di commercianti, artigiani, operai, meccanici, autisti e tranvieri delle linee di trasporto pubblico, nonché dei "carradori" i vecchi trasportatori di merce. In questo locale, nei quasi settant'anni di attività, sono passate moltissime persone; tanti gli avventori fedeli e abituarini che hanno trovato in questo bar un luogo di incontro e di scambio di opinioni, tra questi anche diversi politici, artisti e intellettuali della città. Tra gli avventori "affezionati", anche i clochard, che nel passato stazionavano giornate intere in attesa dell'arrivo in piazza Mostra o alla pesa di via Dogana dei camion da scaricare per poter raggranellare qualche spicciolo. Molte delle testimonianze di questa intensa attività professionale e umana sono riconoscibili nell'arredamento del locale: una vecchia cassa, l'insegna originale del 1946, alcune stampe storiche di Trento, vecchie radio e vecchie selle di cavalli accanto a molti oggetti portati dagli ospiti che richiamano la storia del locale e della città.
- Osteria San Martino: all'incrocio tra Via San Martino e Via Torre d'Augusto si trova un accogliente punto di ristoro che offre buon vino e pietanze locali. Frequentato giornalmente dagli abitanti del quartiere, vede il picco di affluenza durante le giornate della festa di quartiere.

In questo quartiere sono stati individuati alcuni luoghi che presentano una doppia vita. Si tratta di luoghi che hanno una duplice identità a seconda del momento della giornata in cui vengono presi in considerazione, assumendo connotati tipici dei “luoghi aggregativi” ovvero dei “non luoghi” in dipendenza del controllo sociale formale o informale a cui sono soggetti. Tra tali luoghi si annoverano: Largo Nazario Sauro, il Parco della Predara, il Magazzino dismesso di giocattoli, l’ Ex Circolo Wallenda, l’Ex Ostello della Gioventù (inagibile e murato; bandi della Provincia indetti a vuoto per anni) e l’Ex asilo (prima sgomberato per motivi di sicurezza e ordine pubblico, poi occupato dagli anarchici).

5.3. Area selezionata e prospettive

Si è scelto di analizzare, quali luoghi potenzialmente partecipativi, l’Ex Magazzino di giocattoli e l’ Ex Circo(lo) Wallenda.

Il magazzino a cui si fa riferimento è situato in Via Torre d’Augusto, sulla curva che si affaccia sull’Albermonaco e prosegue passando davanti al Caffè letterario Bookique.

Allo stato attuale funge da deposito della Società proprietaria, corrispondente a Immobiliare Mezzanotte S.a.S., la cui titolare ha riferito che un tempo il locale è stato messo a disposizione di alcune associazioni attive in ambito artistico-culturale, che hanno organizzato alcuni eventi artistici, teatrali e musicali. Infatti, nei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2012, lo spazio è stato utilizzato dall’associazione “Il Funambolo” per installarvi una mostra dal titolo “L’artista della Fame”. Di questa associazione, peraltro, si parlerà anche nel prosieguo, in relazione al Circo(lo) Wallenda, una volta considerato punto di riferimento artistico e culturale del quartiere.

In altre occasioni, il magazzino – che alcuni decenni fa veniva utilizzato come deposito di giocattoli – è stato adibito a sede di concerti che hanno acceso i riflettori sulla zona di San Martino, attirando l’attenzione e l’interesse della popolazione studentesca di Trento.

Anche l’associazione teatrale Spazio 14 ha avuto la possibilità di adoperare la sala per rappresentazioni e performance teatrali; tuttavia, gli alti costi di manutenzione e affitto dei locali hanno comportato solo brevi e sporadici insediamenti da parte della Compagnia.

Dal quadro appena illustrato, emerge la grossa potenzialità di questo magazzino a ospitare eventi di partecipazione sociale nonché di riqualificazione del quartiere, considerato il punto strategico dove esso è collocato. Tuttavia, come peraltro emerge a livello di considerazione generale rispetto a molti spazi oggetto della presente analisi, manca

in primis l'intenzione da parte degli stessi cittadini a rendere tali locali fruibili dalla società civile, in parte per le eccessive lungaggini di carattere amministrativo-burocratico in parte per gli alti costi in termini economici e di sfida sociale.

L'Ex Circo(lo) Wallenda, ricavato nel piano seminterrato di una palazzina in Via San Martino, il Circo(lo) Wallenda, ha rappresentato un punto di riferimento artistico e culturale per oltre 4 anni, dal febbraio 2007 al giugno 2011.

Musica acustica (o semi-acustica) e sperimentale, letture e monologhi, performances, proposte di cinema d'autore, cortometraggi editi e inediti, piccole mostre e installazioni: questo era il Wallenda. Il nome dato al circolo richiama alla memoria il noto equilibrista tedesco Karl Wallenda, il cui motto era "Stare sul filo è vivere, tutto il resto è aspettare": non a caso l'associazione a cui facevano capo tutte le attività ivi organizzate si chiamava, e si chiama tuttora, Il Funambolo. D'altronde, gli angusti spazi in cui si esibivano gli artisti comportavano inevitabili "grane" a livello di sicurezza, ordine pubblico, rapporti con il vicinato, che avrebbero portato al punto di rottura, determinando la chiusura del locale.

Allo stato attuale, la piccola cantina che ha ospitato per anni eventi artistico-culturali con cadenza settimanale risulta sfitta. Per un brevissimo periodo è stata utilizzata come sede operativa dei No Tav - anarchici, per poi essere definitivamente lasciata a se stessa.

Il Funambolo continua a promuovere le proprie iniziative come un vero e proprio circo(lo) itinerante, senza fissa sede né dimora: il festival "Il fiume che non c'è", ad esempio, rientra negli eventi curati di anno in anno dall'associazione.

6. Piedicastello

6.1. Il quartiere

Piedicastello è uno dei quartieri storici della città di Trento all'interno della quale, per la sua collocazione geografica e per la forte identità che caratterizza i suoi abitanti, si afferma come realtà a sé stante.

Storicamente il quartiere è connotato da una forte coesione sociale e da uno spiccato senso identitario: separati dal resto della città dal fiume Adige, i "pedecasteloti" - gli abitanti del quartiere - presentano un senso d'appartenenza che tende a non confondersi con quello degli abitanti del resto della città. Questo sentimento ha caratterizzato il quartiere fino al secondo dopoguerra, quando ancora la gente nasceva, viveva e moriva nel proprio rione.

Tale identità è stata a più riprese scalfita da una serie di avvenimenti accorsi nella seconda metà del Novecento. Il primo evento che ha fortemente segnato la storia di questo quartiere risale al 1963, quando a seguito della caduta di alcuni massi dal Dos Trento, un colle collocato a ridosso della città di Trento, il Municipio decise di allontanare 128 famiglie dal quartiere. Lo sfollamento fu deciso dalle autorità locali sulla scorta dell'ondata emotiva dovuta alla tragedia del Vajont: tuttavia due anni dopo le autorità giudiziarie dichiararono l'intervento illegittimo in quanto il pericolo non era realmente sussistente. Ormai il quartiere era irrimediabilmente mutato: molte famiglie si erano definitivamente trasferite altrove e molti immobili furono venduti, ristrutturati e riabitati, con un conseguente smembramento del rione e un cambiamento considerevole della sua realtà sociale.

Altro avvenimento che segnò la storia di Piedicastello fu la decisione delle autorità locali di costruire una tangenziale, che di fatto lacerò ulteriormente il quartiere. Questo episodio fu però anche un'occasione per i cittadini del rione di ritrovare parte dell'antica coesione, unendosi in un Comitato di Quartiere per opporsi al progetto. Inizialmente inascoltate, le richieste del comitato furono accolte solo nel 1996, quando, a seguito di una mobilitazione popolare, la tangenziale fu spostata.

Ancora oggi il Comitato per Piedicastello è esistente e operante nel perseguire il fine della riqualificazione e del recupero urbano dell'intero rione. In termini pratici, esso ha la funzione di raccogliere le informazioni e le richieste della popolazione residente e trasmetterle agli organi preposti, stimolandoli alla risoluzione dei problemi che via via emergono.

6.2. Luoghi aggregativi e non luoghi

Nel rione di Piedicastello sono attivi molti centri aggregativi che si occupano di attività ricreative, culturali, musicali, religiose e altre di vario genere. In particolare quelli che hanno attirato maggiormente la nostra attenzione sono il Comitato di quartiere, voce storica dei cittadini di Piedicastello nata inizialmente con lo scopo di contrastare la realizzazione del progetto che prevedeva il passaggio della tangenziale attraverso il quartiere e il circolo degli alpini, da sempre punto di ritrovo e memoria storica del quartiere. Si annoverano poi tra i luoghi di aggregazione la Parrocchia di Sant'Apollinare, antica chiesa cui fanno da sempre riferimento i fedeli del quartiere, l'Area Teatro e l'Area Musica, centri ricreativi che offrono spazi e competenze in ambito teatrale e musicale ai giovani di tutte le età, l'associazione giratutto, in cui è possibile apprendere varie forme di giocoleria, il Teatro Portland, scuola di teatro e luogo in cui si esibiscono molte com-

pagnie teatrali indipendenti ed il C.S.A. Bruno, centro sociale occupato che offre alla cittadinanza eventi musicali, cineforum, incontri e dibattiti su varie tematiche spesso inerenti al territorio. Lo spostamento di quest'ultimo dalla zona ex dogana a quella di Piedicastello è stato al centro di malumori e proteste degli abitanti del quartiere, rappresentati dal comitato. Tuttavia, oggi, i rapporti tra il centro sociale e la comunità sembrano più che pacifici.

A seguito di una diretta ricerca sul territorio, nella quale sono stati intervistati alcuni abitanti del luogo è stato possibile raccogliere molte informazioni che hanno consentito di individuare non solo i punti aggregativi già operanti, ma anche i “non luoghi”, cioè le zone del quartiere potenzialmente riqualificabili anche attraverso la diretta partecipazione dei cittadini nel processo decisionale.

In particolare si sono identificate due zone che per le loro caratteristiche possono essere oggetto di un tal obiettivo, dato che, pur essendo state oggetto di vari progetti di recupero urbano, nei fatti sono ancora abbandonate a se stesse. Ci riferiamo nello specifico all'area dell'Ex-italcementi e a quella del canale di deflusso del Rio Scale.

6.3. Area selezionata

L'Ex-Italcementi è una vasta porzione di territorio (circa 5 ettari) dove un tempo si trovava un complesso industriale che, dopo la cessazione dell'attività produttiva, è stato abbattuto nel 2008. Da molti anni ormai la zona è oggetto di una lenta opera di bonifica del terreno, vista la presenza di sostanze chimiche tossiche tra cui l'amianto. Oltre alla lentezza con cui procede la bonifica, il punto dolente e fonte di polemiche di questa situazione è il *modus operandi* con cui sono stati gestiti i progetti per la riqualificazione dell'area.

Inizialmente è stato promosso dal comune un “concorso di idee”, attraverso il quale ottenere la miglior progettazione per poi passare all'appalto diretto del progetto o ad un nuovo bando. Visto il risicato numero di progetti presentati e la complessità dello strumento partecipativo, le autorità competenti hanno deciso, su spinta degli architetti, di passare al sistema di assegnazione diretta degli incarichi, attraverso una normale gara pubblica. In questi anni dunque molti progetti sono stati presentati, il più importante dei quali, annunciato dall'allora assessore all'urbanistica Andreatta (attuale sindaco) e dal presidente della giunta Dellai, prevedeva la costruzione di un nuovo Polo Scolastico, che a seguito di nuovi annunci ha assunto l'ambizioso nome di “Polo della Ricerca”. E' notizia di fine ottobre che gli enti locali hanno bloccato la messa in opera dell'ultimo progetto di recupero urbano a causa dell'insufficienza di risorse finanziarie.

Oggetto dunque di vari progetti di riqualificazione mai venuti a realizzazione e spesso giudicati cattedrali nel deserto, il sito si presenta oggi, al netto della “cattedrale”, come un deserto di polvere di cemento, amianto, ghiaia, ruderi. La cancellata che racchiude il sito ed il cartello di cantiere ormai sbiadito e privo delle informazioni necessarie per comprendere lo stato dei lavori, rappresentano efficacemente l’incapacità con cui l’area Ex-Italcementi è stata gestita.

Le persone intervistate hanno espresso il malumore degli abitanti del quartiere rispetto a questa vicenda, denunciando la cattiva gestione dell’opera di riqualificazione mai portata a termine in quanto i vari progetti, per i quali molti fondi pubblici sono stati spesi, venivano modificati in corso d’opera, di fatto continuando a procrastinarne la realizzazione. Lo stato di abbandono dell’ex-Italcementi da una parte e le varie azioni di sgombero di migranti e clochard dal quartiere della Portela dall’altra, hanno inoltre determinato lo spostamento di questi soggetti nell’area di Piedicastello, aumentando gli episodi di microcriminalità. Oltre a mettere in discussione le politiche di sgombero messe a punto dal Comune nel centro storico (che spostano il problema anziché risolverlo), questa vicenda sembra dimostrare come una zona abbandonata a sé stessa sia destinata ad essere consegnata al degrado, portando con sé anche il resto del quartiere.

6.4. Analisi del luogo e prospettive

L’Ex Italcementi è il classico esempio di non-luogo, non essendo percepita dai cittadini come luogo in cui esprimere la propria personalità ed occupare il proprio tempo libero – come possono invece essere un parco, una piazza – l’area risulta priva di identità ed è confinata alla periferia delle “mappe mentali”.

Proprio in virtù di questa marginalizzazione psicologica e di questo abbandono fisico, l’Ex-Italcementi è diventata oggetto di degrado in quanto, essendo completamente assente un controllo sociale “informale” del sito, esso viene oggi vissuto e agito da soggetti diversi dagli abitanti di Piedicastello, soggetti che spesso vengono da questi ultimi avvertiti come “stranieri” e “pericolosi”.

Al fine di restituire l’area Ex-Italcementi a dignità di “luogo” con una propria identità, sarebbe necessario agire attraverso due interventi:

- nel breve periodo, terminata l’opera di bonifica, l’area potrebbe essere rifrequentata dalla cittadinanza attraverso l’organizzazione di eventi quali concerti (basti pensare ai concerti del 25 aprile organizzati negli ultimi anni in Piazza Dante, la quale si trasformava in quei giorni da non-luogo degradato a luogo culturale e ricreativo), fiere, attività sportive etc.;

- nel lungo periodo, l'area dovrebbe essere oggetto di una seria opera di riqualificazione e recupero urbano. L'unico modo per far sì che la fase di progettazione urbanistica tenga in considerazione le esigenze dei cittadini di Piedicastello, intesi sia come singoli sia come gruppi associativi, è la predisposizione da parte delle autorità competenti di strumenti partecipativi che garantiscano un processo decisionale di tipo deliberativo, partecipativo, inclusivo. In questo senso, un non-luogo come l'Ex-Italcementi offre la possibilità di aprire un percorso che coinvolga tutti gli attori interessati, rendendoli protagonisti del futuro del loro quartiere.

L'altra area di Piedicastello soggetta ad un percorso di riqualificazione troppo lento, e quindi ad un progressivo degrado, è quella adiacente al cantiere del canale di deflusso del Rio Scala. Anche in questo caso i lavori di costruzione del canale sono avanzati a rilento: inizialmente previsto per l'estate 2013, il termine per il lavoro è stato poi procrastinato alla fine del 2016, a causa del ritrovamento di reperti archeologici. A fine ottobre 2014 il Comune ha poi annunciato la sospensione dei lavori, anche in questo caso per l'insufficienza di risorse pubbliche. Anche questa vicenda ha sollevato forti malumori tra gli abitanti del quartiere, che si sono interrogati sulla qualità delle perizie svolte dal comune prima di procedere con i lavori, dato che, essendo il cantiere adiacente alla chiesa antichissima di Sant'Apollinare, il ritrovamento dei reperti non sembrava essere così imprevedibile.

Quello del Rio Scale, così come quello dell'Ex-Italcementi, è un chiaro esempio di come un luogo abbandonato all'incuria da parte di un'amministrazione, finisca per trasformarsi in un rifugio per quei disperati che non sono riusciti a trovare ospitalità nelle strutture della città. Nell'estate 2014 infatti un gruppo di senza dimora hanno trasformato i cubi di cemento che in futuro saranno interrati per diventare il nuovo alveo del Rio Scala, in veri e propri accampamenti.

7. Conclusioni

Sulla base delle informazioni e dei dati raccolti si è costruita una mappa simbolica/concettuale (v. figura 1), caratterizzata da elementi ideografici in grado di evocare il modo in cui la città e i suoi luoghi vengono percepiti dai cittadini.

Le tipologie individuate sono:

- 1) I luoghi aggregativi: vissuti dai cittadini, in grado di offrire opportunità di ritrovo attraverso attività culturali, ludiche, teatrali. Nell'immaginario collettivo sono collocati al centro della mappa simbolica in quanto vi è la piena coincidenza tra identità del luogo e il loro uso sociale (ad es. Social Stone - Bolghera);

- 2) I luoghi potenzialmente aggregativi: ovvero spazi ora in disuso ma che in passato venivano vissuti dalle associazioni che svolgevano attività artistiche, culturali e musicali. Le problematiche che si pongono rispetto a questi spazi sono relative non tanto alla loro riqualificazione quanto piuttosto alla possibile gestione futura. (ad es. Circolo Ex Wallenda - S. Martino);
- 3) I non luoghi: spazi che si pongono al margine della mappa simbolica, soggetti ad abbandono che, in assenza di un informale controllo sociale da parte dei cittadini, divengono luoghi degradati. Sono “non luoghi” in quanto privi di identità, per questo hanno bisogno di un recupero urbano per mezzo di un processo decisionale di tipo partecipativo e inclusivo, dal basso (ad es. Ex Italcementi - Piedicastello);
- 4) I luoghi “di transizione”: spazi che si collocano tra i “luoghi aggregativi” e i “non luoghi”. Hanno una duplice identità a seconda del loro ciclo vitale: i parchi pubblici ne costituiscono un esempio, in quanto frequentati dai cittadini di notte e sede di emarginazione sociale di notte (ad es. Parco Santa Chiara - Santa Chiara).

Le quattro tipologie di luoghi hanno come punto in comune il fatto di rappresentare “luoghi partecipativi”, intendendo con partecipazione, da una parte la capacità di creare aggregazione sociale, dall'altra la possibilità che i cittadini possano intervenire nel processo decisionale che presiede la riqualificazione dei non luoghi attraverso strumenti partecipativi.

In conclusione del percorso preme quindi ribadire la pluralità di modi in cui i cittadini vivono lo spazio, costruendo collettivamente l'identità dei luoghi o negandone il riconoscimento. Ci si augura che l'analisi svolta possa contribuire allo sviluppo di una cittadinanza più consapevole e più capace di riappropriarsi del governo del proprio territorio.

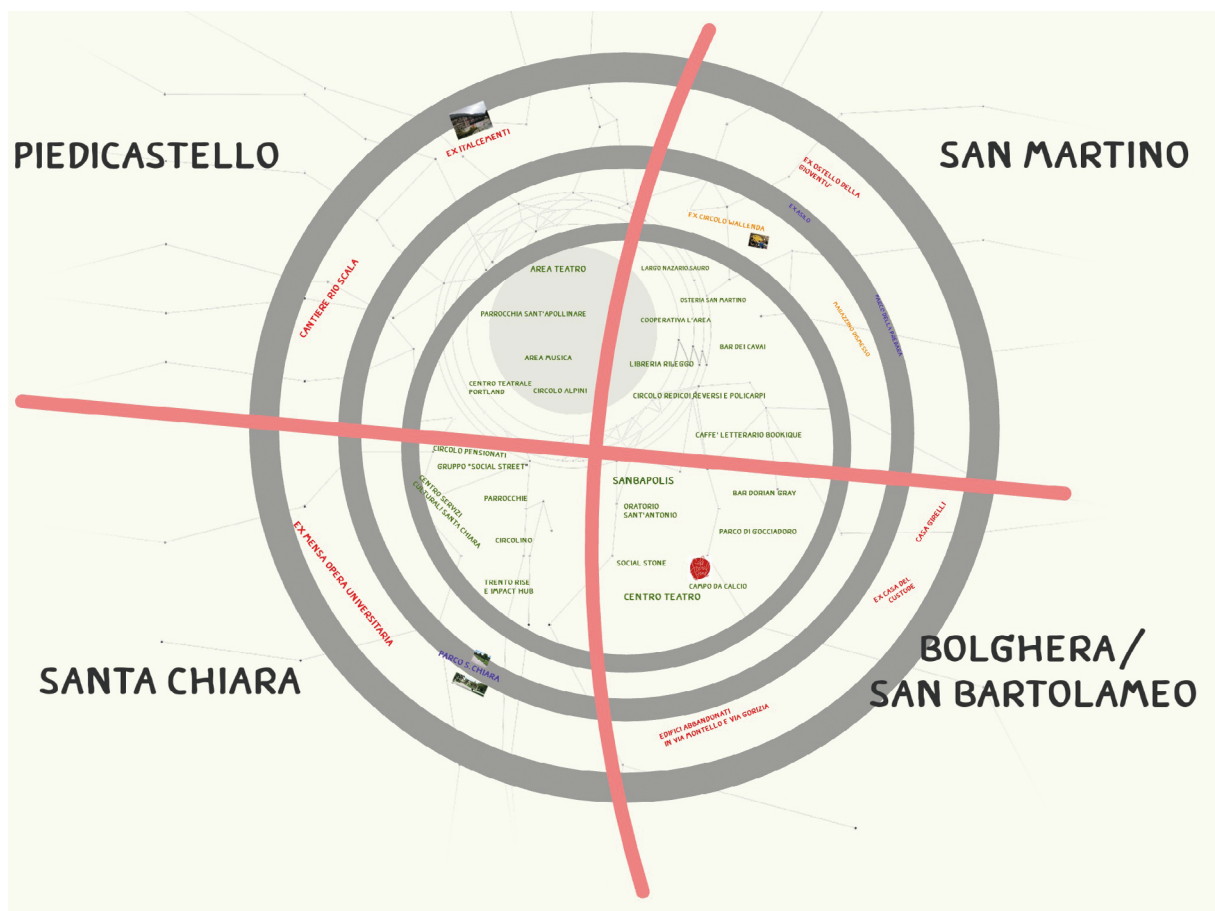


Figura 1: Mappa simbolica/ concettuale

POP! Gruppo a Innsbruck

Art(s) of Participation:

Partecipazione tra immagini e parole

Risultati del progetto POP! Partecipanti in Innsbruck

*(Maria Anegg, Alejandro Boucabeille, Katharina Hechl, Mathias Jungbauer,
Lisa Maßholder, Tommaso Marangoni, Benjamin Ploner, Karoline Niederseer,
Oliver Noyan, Annelie Richter, Cinzia Rosati, Andrea Umhauer)*

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

DEFINIZIONE

La democrazia partecipativa è un modello di organizzazione della società e un tipo di processo decisionale orientato al consenso.

Una concezione della democrazia di questo tipo è costituita da un regolare scambio di informazioni così come da una multilaterale corrispondenza tra la popolazione, le loro formazioni sociali, la società civile organizzata, le istituzioni e i rappresentanti del popolo democraticamente eletti. Gli strumenti della democrazia partecipativa rispondono ai principi dell'inclusione, della trasparenza e dell'accessibilità (finanziaria, fisica e sociale). Lo scopo di tale strumentario è, da un lato, introdurre concretamente la popolazione nei processi decisionali pubblici - incrementando così la qualità democratica, andando oltre al solo voto elettorale o referendum - e, dall'altro, l'attuazione sia del bene individuale che del bene collettivo.

Democrazia Partecipativa

**Non solo votare ma anche collaborare/ co-decidere!
Chi non dice nulla, non potrà essere ascoltato.**

La democrazia rappresentativa e quella diretta ci permettono di esprimere la nostra opinione nel contesto di elezioni e referendum, attraverso l'apposizione di una crocetta nello spazio a ciò riservato sulla scheda elettorale. Così eleggiamo i rappresentanti. Così decidiamo positivamente o negativamente su una questione. Ma cosa succede se le possibilità elettorali non rispecchiano le nostre volontà? E cosa possiamo fare se volessimo anche noi dare un'opinione? La democrazia partecipativa si basa su questo: fornire stimoli ed impulsi, elaborare proposte e venire ascoltati. Sulla possibilità di incidere direttamente sulle scelte politiche per renderle più giuste, più comprensibili e più vicine ai cittadini. Lo scambio di informazioni e di idee stimola iniziative nuove e una maggiore responsabilità. In questo modo possono essere elaborate soluzioni comuni e possono essere risolte questioni problematiche in modo cooperativo. Il principio è semplice: chi non dice nulla non verrà ascoltato. Più aumenta la partecipazione del popolo, più diminuisce la possibilità che le decisioni vengano prese senza il nostro consenso. Più coinvolgimento per processi decisionali pubblici strutturati in modo più partecipativo.

Definizione elaborata dal gruppo POP! di Innsbruck



Paths of Participation!
Percorsi di partecipazione!
Pfade von Partizipation!

LEGGE SULLA

Regione Toscana

PARTECIPAZIONE

Tommaso Marangoni

Modalità di Svolgimento

• VIENE ISTITUITA
UNA AUTORITÀ
COLLEGIALE COMPOSTA
DA **3** COMPONENTI

NOMINATI DA

CONSIGLIO PRESIDENTE
REGIONALE GIUNTA
REGIONALE



DURATA DELLA

CARICA: **5** ANNI

INSEDIAMENTO: 16.04.2014

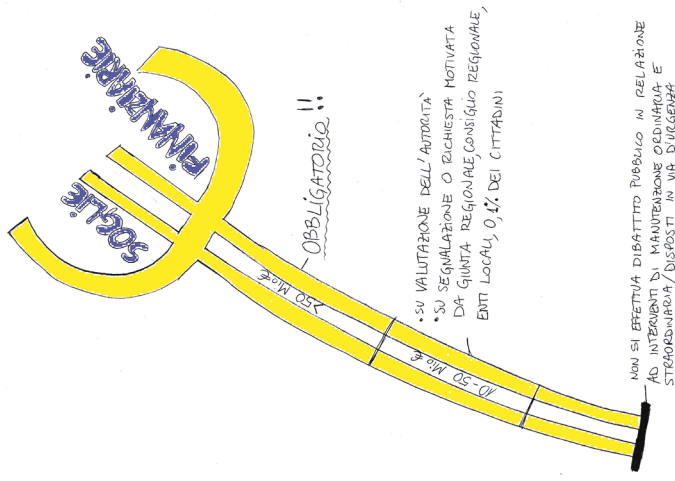
1. SI STABILISCONO MODALITÀ E STRUMENTI DEL DIBATTITO PER GARANTIRE
 - MASSIMO COINVOLGIMENTO
 - IMPARzialità DELLA CONDIZIONE
 - OGUGLIANZA E INCLUSIONE DI TUTTE LE POSIZIONI

2. SI STABILISCONO FASI E DURATA DEL DIBATTITO (MAX 90 GIORNI)

3. NOMINA DEL RESPONSABILE DEL DIBATTITO PUBBLICO

4. L'AUTORITÀ RICEVE IL RAPPORTO FINALE DEL RESPONSABILE E LO PUBBLICA

5. IL SOGGETTO PROMOTORE/IL TITOLARE DELL'OPERA ENTRO 3 MESI DEVE



Paths of Participation!
 Percorsi di partecipazione!
 Pfade von Partizipation!