

# INNOVAZIONE E PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA NELLA REGIONE ALPINA

## REPORT COMPARATIVO



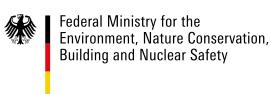


**eurac**  
research



EUROPEAN UNION

Co-financed by:



## COLOPHON

Eurac Research  
Drususallee 1, 39100 Bozen/Italien  
Viale Druso 1, 39100 Bolzano/Italia  
T +39 0471 055 055  
F +39 0471 055 099

**Team di ricerca:**  
Dr. Martina Trettel, Dr. Alice Valdesalici,  
Dott.ssa Elisabeth Alber, MA Annika Kress,  
Dott.ssa Alice Meier, Mag. Vera Ohnewein,  
Mag. Mag. Greta Klotz

**In collaborazione con:**  
BA Julia Bodner, BA Janja Hiti, MSc/MA Matevž Straus, Dr. Dominik Cremer-Schulte,  
Dott.ssa Letizia Arneodo, Julie Higel, Dr. Annalisa Cevasco, Dott.ssa Giorgia Merletto, Mag. Barbara Österle, M.Sc. Michaela Hogenboom,  
Mag. Claire Simon –che hanno assistito il team di ricerca nella raccolta e traduzione del materiale di ricerca, contattando gli stakeholders, partecipando all'elaborazione dei questionari e delle linee guida delle interviste, così come anche alla conduzione delle interviste.

### Partner del progetto:

- Agenzia di Sviluppo GAL Genovese (Italia, Capofila)
- CIPRA International Lab GmbH (Austria)
- Youth Information Centre Vorarlberg aha – Tipps & Infos für junge Leute (Austria)
- Eurac Research (Italia)
- Rete delle Aree Protette Alpine (Francia)
- Bauges Massif Regional Park (Francia)
- Municipalità di Idrija (Slovenia)
- Associazione città alpina dell'anno (Germania)

**Questo progetto è cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale attraverso il programma Interreg Spazio Alpino.**

### Fondi

Totale costi eleggibili: 1.092.748 EURO  
Cofinanziamento FESR: 928.836 EURO

### Durata

Data di inizio del progetto: 01/11/2016  
Data di fine del progetto: 28/02/2019

# INDICE

<b>Indice .....</b>	<b>3</b>
<b>Prefazione e riconoscimenti .....</b>	<b>4</b>
<b>Introduzione .....</b>	<b>5</b>
<b>Parte I - Il quadro giuridico della democrazia partecipativa negli Stati e nelle Regioni dell'arco alpino .....</b>	<b>7</b>
Infografica 2 .....	8
1.1 Metodologia .....	9
1.2 AUSTRIA .....	10
1.3 FRANCIA .....	13
1.4 GERMANIA .....	15
1.5 ITALIA .....	19
1.6 LIECHTENSTEIN .....	22
1.7 SVIZZERA .....	23
1.8 SLOVENIA .....	26
<b>Parte II – Democrazia partecipativa nella prassi metodologica municipale .....</b>	<b>31</b>
Infografica 2 .....	32
2.1 Metodologia .....	33
2.2 Il livello comunale: Partecipazione per, di e con i cittadini .....	36
2.3 Il comune come ostacolo o sostenitore delle pratiche di partecipazione .....	37
2.4 Analisi dei dati .....	40
2.4.1 Dichiarazioni generali sugli obiettivi dei processi partecipativi .....	40
2.4.2 Dichiarazioni sull'avvio delle pratiche di democrazia partecipativa .....	44
2.4.3 Dichiarazioni sulla fase precedente alla partecipazione attiva dei cittadini .....	46
2.4.4 Dichiarazioni sulle informazioni iniziali e il contatto con i cittadini .....	51
2.4.5 Dichiarazioni sulle procedure e sull'attuazione dei risultati .....	51
2.4.6 Dichiarazioni relative ai partecipanti .....	53
2.4.7 Dichiarazioni sul ruolo della politica e dell'amministrazione .....	53
2.5 Partecipazione dei giovani .....	55
2.5.1 Mobilitazione e coinvolgimento dei giovani .....	56
2.5.2 Identificazione delle tematiche e progettazione dei processi .....	56
2.5.3 Continuità e sostenibilità .....	58
2.6 Ulteriori informazioni e bibliografia .....	60
2.7 Fact sheets sulle pratiche innovative di democrazia partecipativa implementate nello Spazio Alpino .....	64
<b>Conclusioni .....</b>	<b>71</b>
<b>Appendice – Elenco degli atti normativi .....</b>	<b>73</b>

## PREFAZIONE E RICONOSCIMENTI

Questo report comparativo costituisce uno degli output principali del progetto del Programma Spazio Alpino "Governance and Youth and the Alps" (GaYA), il quale è attualmente implementato da otto partner che rappresentano il territorio alpino. Il report consiste di una parte di analisi empirica e di una giuridica concernenti l'innovazione democratica nella Regione Alpina e rappresenta il risultato di svariati mesi di ricerca, coordinati e diretti dall'Istituto per gli Studi Federali Comparati dell'Eurac Research.

La definizione di Spazio Alpino utilizzata in questo report ricalca quella offerta dalla strategia macro-regionale per la Regione Alpina (EUSALP)<sup>1</sup>. Quest'ultima include sette Stati, tra cui Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Slovenia e Svizzera, e 48 enti costituenti subnazionali<sup>2</sup>.

Il progetto GaYA mira anzitutto al miglioramento della qualità della democrazia nello Spazio Alpino attraverso il potenziamento delle capacità dei decisori e dei responsabili politici di includere i giovani quali leader futuri nei sistemi democratici. GaYA è strutturato in numerose attività da realizzarsi entro l'arco temporale di due anni (2016-2018). L'obiettivo finale del progetto è la sensibilizzazione e la diffusione di conoscenze rispetto all'adozione nei procedimenti decisionali di strumenti e metodi di partecipazione democratica innovativi, tra gli attori politici, i funzionari pubblici e i giovani adulti.

Questo report fornisce un resoconto del quadro giuridico dell'innovazione democratica nelle Regioni e negli Stati alpini e mappa i trend empirici, raccogliendo esperienze positive e pratiche innovative di democrazia partecipativa implementate nella Regione Alpina. È però necessario che il lettore sia consapevole che con la presente ricerca non si intende soddisfare alcuna pretesa di esaustività, essendo quest'ultima condizionata dalla metodologia selezionata. L'approccio metodologico impiegato nell'analisi giuridica e in quella empirica è definito in ogni rispettiva parte.

Il filo conduttore di questo report è dato dalla convinzione che l'implementazione di forme innovative di governance abbia un grande potenziale in termini di maggiore sostenibilità e legittimità delle decisioni. Il report sottolinea due aspetti importanti della democrazia partecipativa, ovverosia la flessibilità e adattabilità a diversi contesti politici e necessità. Questo studio intende offrire un'utile panoramica sul quadro giuridico e informazioni sugli strumenti pratici di innovazione democratica ai decisori e responsabili politici del territorio alpino, a livello sia locale sia regionale. Il report mira inoltre a contribuire allo scambio e all'esportabilità delle prassi positive e delle competenze tra i Comuni, le Regioni e gli Stati Alpini.

La struttura ed il concetto sottostante di questo studio rappresentano il risultato di uno sforzo collettivo da parte di tutti i membri del consorzio. D'altro canto, la responsabilità per la ricerca scientifica e per l'interpretazione dei risultati rimane in capo agli autori e ai collaboratori scientifici di seguito menzionati<sup>3</sup>. Vorremmo cogliere l'occasione per ringraziare i nostri colleghi dell'Eurac Research per il loro intenso impegno in questo report, tutti i partner e gli osservatori del progetto, gli intervistati nonché tutti coloro che hanno contribuito alla raccolta del materiale, l'elaborazione del questionario e delle linee guida dell'intervista e alla conduzione delle interviste.

Greta Klotz e Lucia Radici  
Responsabili del progetto  
Istituto per gli Studi Federali Comparati, Eurac Research  
Giugno 2017

<sup>1</sup> Vedi <http://www.alpine-space.eu/about/eu-regional-policy/macroeconomic-strategies/what-is-eusalp> (ultimo accesso il 29.05.2017, così come tutti i seguenti collegamenti ipertestuali citati in questo report).

<sup>2</sup> Queste comprendono tutti e nove i *Länder* austriaci; tre Regioni francesi (Bourgogne-Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône Alpes; i due *Länder* tedeschi del Baden-Württemberg e della Bavaria; le Province Autonome italiane di Trento e Bolzano, le Regioni Autonome del Friuli-Venezia Giulia e della Valle D'Aosta, le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto e, infine, tutti e 26 i Cantoni Svizzeri).

<sup>3</sup> La prima parte di questo report comparativo (il quadro giuridico della democrazia partecipativa negli Stati e nelle Regioni dell'arco alpino) è stata scritta da Martina Trettel e Alice Valdesalici, la seconda parte (Democrazia partecipativa nella prassi metodologica municipale) è stata scritta da Elisabeth Alber e Annika Kress. I sei *factsheets* sono stati elaborati da Alice Meier. L'introduzione e le conclusioni sono state scritte da Martina Trettel, Greta Klotz e Alice Meier.

## INTRODUZIONE

La democrazia rappresentativa sta vivendo, negli anni più recenti, una forte crisi con riferimento a tutti i livelli di governo: locale, provinciale, regionale, nazionale e sovranazionale. La prova più lampante a dimostrazione di questa crisi è la bassa affluenza alle urne e il diffuso disinteressamento rispetto a temi legati alla società e alla cittadinanza, soprattutto se si pensa ai giovani e alla loro percezione della democrazia e della classe politica. Per quanto si riconosca che lo strumento della democrazia rappresentativa sia tuttora il metodo che permette di governare democraticamente gli ordinamenti moderni, si sta facendo lentamente spazio un nuovo fenomeno quello della democrazia partecipativa. Infatti, tutte le situazioni di crisi, pur se determinate da cause diverse, hanno in comune la capacità di sollecitare risposte nuove ai mutati bisogni della collettività. Così, alla crisi che stanno attraversando le istituzioni della democrazia rappresentativa, si prova a dare una risposta concreta e positiva attraverso nuove forme di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte che riguardano la sfera pubblica; si parla infatti di democrazia partecipativa – richiamando anche quelle esperienze democratiche conosciute e sviluppate nella Grecia degli antichi – intendendosi con ciò la sintesi delle pratiche, dei dispositivi e delle procedure che creano per i cittadini dei canali di ingresso nei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, al fine di conferire un più alto grado di legittimazione alle scelte politiche, migliorare la qualità delle decisioni pubbliche così come aumentare il loro livello di effettività.

È in tale ottica che il presente studio comparato si pone come obiettivo quello di mappare la democrazia partecipativa nell'arco alpino in una duplice prospettiva: istituzionale e empirica, e di conseguenza si intende strutturare lo studio in due parti. La prima parte del report sarà finalizzata offrire una panoramica giuridica su tutte quelle fonti giuridiche, statali e regionali, che disciplinano o danno fondamento alle manifestazioni della democrazia partecipativa. In un secondo momento si andrà invece alla ricerca di alcune delle *good practices* di innovazione democratica concreteamente sperimentate nel territorio dell'arco alpino, in particolare sul livello locale. Attraverso l'analisi comparata delle esperienze concrete, delle procedure e della loro logica sottostante, si vuole portare la seconda parte del report su di un piano d'analisi empirico. Sulla metodologia impiegata per raccogliere fonti giuridiche ed esperienze pratiche si rinvia ai paragrafi specificamente dedicati a questo aspetto. Si offrirà poi una prospettiva grafica sui risultati emersi dalla ricerca, da individuarsi in particolare in due infografiche (*visual maps*), collocate all'inizio di ciascuna parte del report, raffiguranti i risultati della ricerca, e in sei *fact sheets*, collocati alla fine del report, riassuntivi di esempi di esperienze positive e innovative di partecipazione dei cittadini implementate nell'intero arco alpino.

Il report si rivolge a tre diverse categorie di soggetti: intende informare i cittadini dell'arco alpino, soprattutto i giovani adulti, quanto alle possibilità partecipative che si offrono loro; vuole fornire una bussola ai funzionari pubblici nel momento in cui si decida di intraprendere un percorso democratico di natura partecipativa; infine, aspira ad offrire linee guida e uno stimolo alla riflessione per gli attori politici, in particolare per richiamare l'attenzione sui vantaggi che i processi partecipativi offrono nella costruzione di decisioni condivise.

Inoltre, in uno spazio territoriale profondamente diversificato al suo interno, ma al contempo accumunato da caratteristiche storico-sociali, come l'arco alpino, il presente studio comparato vuole essere un mezzo di scambio transnazionale e transfrontaliero, soprattutto per politici e responsabili politici funzionari pubblici, di conoscenze ed esperienze nell'ambito delle innovazioni democratiche. La diversità interna riguarda in particolare l'aspetto istituzionale; così tra i sette stati e le quarantotto Regioni che compongono l'arco alpino sono rilevabili profonde differenze quanto a assetto costituzionale, grado di decentramento e estensione delle competenze legislative, esecutive e finanziarie, tutti elementi che possono interessare l'introduzione e l'implementazione dei dispositivi di democrazia partecipativa.

Al di là delle asimmetrie istituzionali appena illustrate, le Regioni e i Comuni dell'arco alpino presentano tuttavia caratteristiche geografiche, topografiche, sociali, economiche e culturali simili tra loro, e dunque uno strumento conoscitivo che sia in grado di porre in dialogo le diverse strutture istituzionali potrebbe rivelarsi particolarmente utile per lo sviluppo di strumenti democratici nuovi, capaci di portare verso soluzioni positive ed efficaci.

Al fine di individuare le fonti giuridiche e le esperienze concrete di innovazione democratica, è necessario delinare i confini concettuali del termine democrazia partecipativa; solo in questo modo infatti vi sarà chiarezza definitoria intorno a quello che ai fini di questo report sia da intendersi come "democrazia partecipativa". Così, le pratiche della democrazia partecipativa sono quelle che includono i membri della società civile nella definizione di atti normativi che concorrono alla formazione dell'indirizzo politico generale e che prevedono, allo stesso tempo, il coinvolgimento "attivo" degli enti governativi.

Tali esperienze devono presentare altresì il carattere dell'"apertura": attraverso metodologie della democrazia deliberativa, finalizzate ad apportare un'integrazione alle logiche decisionali strettamente maggioritarie proprie degli schemi rappresentativi e degli strumenti della democrazia diretta – e dunque superando la dicotomia sì/no –, deve essere offerta la possibilità, a tutti i potenziali interessati da una decisione di prendere concretamente parte alla sua formazione.

Accogliendo una tale impostazione, le procedure della democrazia partecipativa non si sostituiscono ai tradizionali processi politici di produzione delle fonti giuridiche, che si svolgono in seno alle istituzioni rappresentative; in que-

ste devono infatti trovare lo spazio per svilupparsi, integrandole in senso complementare e non alternativo. Guardando perciò agli effetti giuridici, queste pratiche sono generalmente dotate di efficacia consultiva, affinché non vengano a crearsi interferenze con l'iter decisionale in cui la fase partecipativa si inserisce. La potestà decisionale finale rimane infatti comunque in capo ai titolari del potere legislativo e esecutivo. Si tenga infine presente che quello che qui si definisce come democrazia partecipativa, in diversi contesti culturali, geografici e politici può essere definita anche come "democrazia deliberativa", "democrazia di prossimità", "innovazione democratica" e formulazioni affini.

# **PARTE I**

## **IL QUADRO GIURIDICO DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA NEGLI STATI E NELLE REGIONI DELL'ARCO ALPINO**



# PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE ALPINE AREA

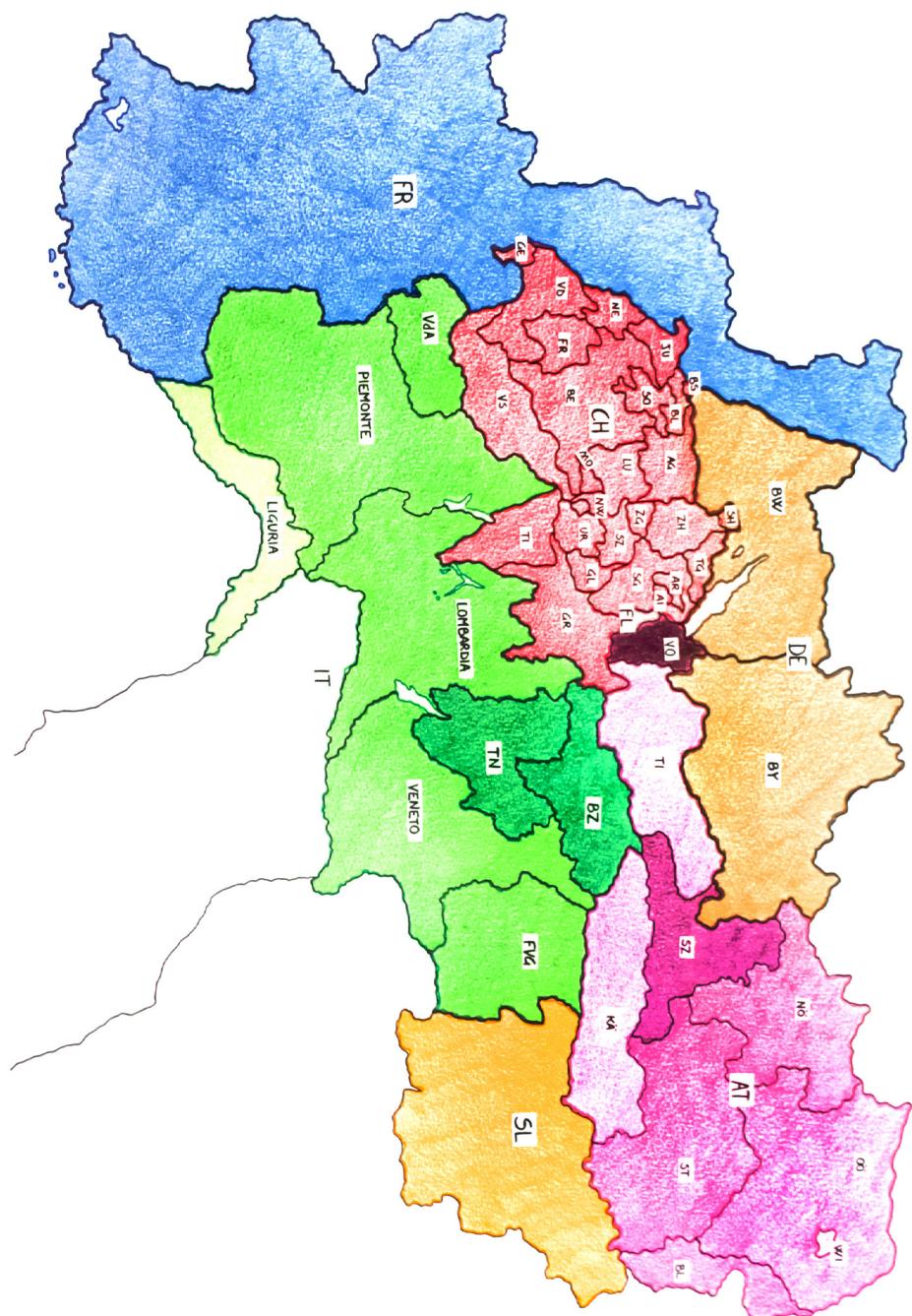


## Legend:

**FR = FRANCE  
CH = SWITZERLAND**

1

**FR = FRANCE**  
**CH = SWITZERLAND**  
**IT = ITALY**  
**FL = LIECHTENSTEIN**



DE = GERMANY

**DE** = GERMANY  
**AT** = AUSTRIA

DE = GERMANY  
AT = AUSTRIA  
SL = SLOVENIA  
VALUE LOW → HIGH



## 1.1 METODOLOGIA

Per quanto il livello locale sia quello più direttamente coinvolto nell'attivazione di pratiche di democrazia partecipativa, nella parte giuridica del rapporto interessa cogliere l'aspetto delle fonti giuridiche a questa attinenti, verificando se, dove e rispetto a quale livello di governo si possano incontrare riferimenti normativi riconducibili a tale insieme di esperienze. A tal fine si è optato per procedere ad una ricognizione delle fonti di rango legislativo per individuare i riferimenti a strumenti riconducibili alla democrazia partecipativa, di principio così come operativi. È per tale ragione che l'analisi giuridica del presente studio prende in considerazione i due principali livelli di governo titolari di potere legislativo: senz'altro quello centrale e, nel caso di ordinamenti decentrati – Germania, Austria, Svizzera, Italia – anche quello intermedio/regionale. Si noti tuttavia come la democrazia partecipativa e i suoi strumenti siano destinati ad infittire la rete dei rapporti tra livelli di governo, creando percorsi istituzionali che possono interessare contestualmente diverse sfere ordinamentali, ciascuna impegnata a darvi attuazione tramite gli strumenti messi a disposizione dalla rispettiva struttura istituzionale.

Se il parametro è la titolarità della funzione legislativa, tra i diversi livelli di governo si sarebbe potuto prendere in considerazione anche quello sovranazionale, dal momento che tra i principi ispiratori dell'ordine "costituzionale" europeo si incontra proprio la partecipazione dei cittadini. L'Unione Europea tuttavia conferisce alla nozione de qua una diversa estensione concettuale. Muovendo lungo un'asse verticale in cui lo zero è rappresentato dal singolo individuo e le restanti coordinate sono configurate dai livelli di governo (locale, regionale, nazionale, sovranazionale), ci si accorge come allontanandosi dallo zero i margini del concetto "democrazia partecipativa" perdano in precisione e nitidezza. Se con riferimento al livello locale, subnazionale e nazionale, la democrazia partecipativa è da intendersi alla stregua di una modalità di coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali secondo logiche di tipo deliberativo, salendo al livello di governo sovranazionale i margini del concetto si sfuocano, mutandone la portata e aprendo a pratiche e strumenti che – talvolta – hanno poco a che vedere con la nozione come sin qui declinata. Inoltre, si è scelto di tralasciare l'analisi di tale ulteriore dimensione anche in quanto la confederazione elvetica non è uno Stato membro dell'Unione Europea.

Sono invece presi in considerazione il livello centrale e quello intermedio/regionale – laddove esistente e dotato di autonomia politica (competenze legislative) – e ne vengono analizzate le fonti legislative di rango costituzionale ed ordinario, con limitate eccezioni nei casi in cui si rivengano fonti che, ancorché di rango non legislativo, propongono tuttavia una disciplina organica della materia de qua.

Quanto alla portata giuridica del tema oggetto d'indagine, si può ritenere che la democrazia partecipativa interessa la materia per un duplice ordine di interessi: quando si sviluppano procedure di democrazia partecipativa a mo' di complemento dei processi politici di formazione delle fonti giuridiche per conferire un più alto grado di legittimazione alle fonti giuridiche (*in primis* costituzionali); e quando essa diviene contenuto materiale di fonti giuridiche – generali e astratte – sviluppate per dare regole specifiche ai suddetti fenomeni. A tal riguardo, la democrazia partecipativa può diventare oggetto di regolamentazioni giuridiche di ordine generale ovvero di carattere settoriale, si pensi ad esempio all'inclusione di forme partecipative in leggi ambientali e urbanistiche.

Per quanto riguarda poi nello specifico la dimensione operativa della ricerca condotta, la soluzione è stata quella di ricorrere alle banche dati ufficiali dei diversi livelli di governo e dei diversi paesi in cui sono raccolte a sintesi le fonti normative. All'interno di tali contenitori si è proceduto alla selezione delle fonti rilevanti per lo studio attraverso il ricorso ad una ricerca per parole chiave le quali sono state tradotte nelle varie lingue grazie all'ausilio della dottrina domestica di riferimento. Queste vanno dal generale al particolare procedendo per cerchi concentrici, ovvero la ricerca è stata condotta ad un primo stadio attraverso parole chiave generali – quali partecip(azione), democra(zia), consult(azione), pubblic(o), beni comuni, cittadinanza (attiva) – mentre in un secondo stadio si è passati ad una ricerca di maggiore dettaglio attraverso il ricorso a formule/parole corrispondenti a strumenti tipici dell'ordinamento giuridico di riferimento, quali emerse nel corso del primo stadio della ricerca.

A tal proposito preme sottolineare come la ricostruzione del quadro giuridico non sia esaustiva. In primo luogo, infatti, le parole ricercate non esauriscono in toto le opzioni che ciascun legislatore può aver adottato nel riferimento al fenomeno oggetto di analisi, stante tra il resto l'ampiezza concettuale e l'indeterminatezza che caratterizza la semantica in tale peculiare ambito di studio. In secondo luogo, non sempre la ricerca per parole chiave condotta all'interno dei database è stata in grado di segnalare tra i risultati tutte le fonti giuridiche che pur contengono le parole cercate. Infine si segnala la mancanza di letteratura che si occupi in modo sistematico e nello specifico delle fonti giuridiche in materia, la qual cosa se da un lato evidenzia l'originalità dello stesso, dall'altro ha reso la ricerca ancora più complessa.



## 1.2 AUSTRIA

### Premessa: l'organizzazione territoriale

L'Austria è uno Stato federale, come previsto dalla Costituzione stessa (*Bundesverfassung*: B-VG). Si compone di nove *Länder*: Niederösterreich, Steiermark, Tirol, Oberösterreich, Kärnten, Salzburg, Burgenland, Vorarlberg, Wien. Ogni *Land* ha un organo legislativo chiamato *Landtag* che legifera entro i limiti stabiliti dalla Costituzione; ogni *Land* inoltre ha un numero di rappresentanti all'interno di una delle camere del parlamento, il *Bundesrat*. Tuttavia, l'Austria è considerata come uno Stato federale piuttosto centralizzato, dato che i poteri (legislativi, esecutivi) dei singoli *Länder* sono relativamente esigui.

Per quanto attiene al riparto delle competenze, la Costituzione elenca in modo dettagliato le materie la cui competenza legislativa è attribuita alla Federazione (art. 10 Cost.). In alcuni casi, è di competenza federale la legislazione sui principi, mentre spetta ai *Länder* l'emanazione di leggi di attuazione (art. 12 Cost.). Le materie che la Costituzione non riserva espressamente alla legislazione federale appartengono alla sfera autonoma di attività dei *Länder* (art. 15).

L'autonomia costituzionale dei *Länder* consente, entro i limiti definiti ex art. 99 Cost., di introdurre nel panorama subnazionale istituti democratici diversi da quelli elencati dalla Costituzione, tra cui potenzialmente anche strumenti di democrazia partecipativa.

I nove *Länder* della Federazione austriaca rientrano nei confini dell'arco alpino e pertanto nel presente studio verranno analizzati tutti.

### Fondamenti costituzionali

L'articolo della Costituzione austriaca rivela la completa assenza di riferimenti esplicativi alla democrazia partecipativa. Va tuttavia affermato che l'art. 11, co. 6 B-VG dispone che: "qualora si ritenga necessaria l'emanazione di disposizioni di carattere unitario, la legge federale disciplina anche la procedura di partecipazione dei cittadini in materie di competenza federale, la conseguente partecipazione al procedimento amministrativo e la considerazione dei relativi risultati in sede di concessione delle autorizzazioni necessarie per i progetti in questione (...)" . Tale norma attiene soltanto all'ambito delle decisioni amministrative e si ritiene non influenzare in maniera pregnante le possibilità costituzionali degli strumenti di democrazia partecipativa, tuttavia rimane norma rilevante nell'interpretazione complessiva del fenomeno, denotando un'attenzione specifica del legislatore costituzionale verso la partecipazione dei cittadini. Al di là di questo specifico riferimento la struttura democratica austriaca è di tipo rappresentativo. Sono tuttavia presenti eccezioni, tutte costituzionalmente previste e riconducibili ad istituti di democrazia diretta: si tratta in particolare di *Volksbegehren* (Iniziativa legislativa popolare), *Volksabstimmung* (Referendum confermativo) e *Volksbefragung* (Referendum consultivo).

### Riferimenti nelle Costituzioni dei *Länder*

Come premesso, tutti i nove *Länder* austriaci ricadono entro i confini dell'arco alpino e dunque l'analisi si è focalizzata sull'insieme delle nove Costituzioni subnazionali. In tutte le Costituzioni sono contenute disposizioni relative alla democrazia diretta, nei limiti previsti dalla Costituzione federale. Si individuano in particolare gli istituti della *Volksabstimmung* e della *Volksbefragung*. Le Costituzioni del Vorarlberg, Stiria, Alta Austria, Salisburghese e Tirolo prevedono anche il diritto di petizione.

Per quanto attiene in particolare alla democrazia partecipativa nell'accezione qui fornita, sono soltanto due le Costituzioni che rilevano in quanto contenenti riferimenti esplicativi alla "partizipative Demokratie" ovvero facenti richiamo ad istituti riconducibili al concetto di democrazia partecipativa. Si tratta in un caso della *Vorarlberger Landesverfassung* che, nel corso dell'ultima revisione costituzionale del 2013, ha disposto che: "Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie" (art. 1, co. 4 L-VG). Per comprendere la portata di tale previsione è necessario procedere ad un'esegesi letterale della disposizione costituzionale. A seguito dell'elencazione degli strumenti referendari ammessi quale espressione della democrazia diretta, la norma sancisce che il *Land* sia tenuto a promuovere anche "altre forme di democrazia partecipativa". Tale statuizione apre a differenti interpretazioni può risultare fuorviante ad una prima lettura. Dalla formulazione letterale non è infatti chiaro se in questo contesto democrazia partecipativa e diretta siano da intendersi quali sinonimi o piuttosto come due opposte estrinsecazioni del principio democratico. Il parlamento del *Land* ha offerto l'occasione per individuare una risposta a tale questione, indicando nelle esperienze dei *Bürgerräte*

degli esempi concreti di ciò che dovrebbe rappresentare la democrazia partecipativa e fornendo altresì ulteriori esempi pratici che ricadono entro i confini della democrazia partecipativa, tra cui le modalità di consultazione dei cittadini sulle proposte di legge o di inclusione di specifiche fasce della società nell'elaborazione di politiche pubbliche.

Venendo al secondo caso, si rileva che l'ultima revisione della Costituzione del *Land Salzburg*, intervenuta nell'aprile del 2016, ha introdotto nel dettato costituzionale una formula analoga a quella del *Vorarlberg*. Così infatti l'art. 5 co. 5 L-VG reca: "*Das Land Salzburg bekennt sich auch zu Instrumenten der partizipativen Demokratie, die nicht von Abs. 1 erfasst sind, und fördert diese*". Da questa formulazione si comprende con maggiore chiarezza come gli strumenti della democrazia partecipativa si distinguano da quelli elencati al co. 1, tutti peraltro riconducibili da istituti di democrazia diretta.

Al di là di questi esplicativi richiami, diverse Costituzioni subnazionali declinano in termini partecipativi un istituto, quello del *Begutachtungsverfahren*, generalmente descrivibile come una procedura per mezzo della quale i disegni legislativi vengono sottoposti ad un processo di consultazione prima della loro adozione definitiva. Nei casi in cui questo istituto viene previsto i parlamenti subnazionali possono decidere di sottoporre disegni di legge di "particolare rilevanza" a consultazione popolare. Vi sono invece obbligati quando i disegni di legge siano di iniziativa popolare. Tuttavia tale fase partecipativa viene generalmente concepita solo alla stregua di un momento auditivo delle istanze popolari, che devono pervenire alle autorità interessate in forma scritta entro sei settimane dall'apertura della procedura. Tutte le Costituzioni prevedono che a tale istituto venga data attuazione per mezzo di una fonte legislativa.

Prevedono un *Bürgerinnen- und Bürger-Begutachtungsverfahren* la *Oberösterreichische Landesverfassung* ex art. 58 co. 3 e 4 L-VG; la Costituzione del Burgenland ex art. 68 co. 4 L-VG; e quella del Land Niederösterreich ex art. 25 co. 3 L-VG. Un approccio partecipativo al Begutachtungsverfahren si incontra anche nella Costituzione del *Land Steiermark*, in particolare ex art. 68 co. 4 L-VG. Quest'ultima *Landesverfassung* denota inoltre una particolare attenzione alle modalità di inclusione dei cittadini nello sviluppo delle decisioni pubbliche, in particolare se raffrontato alle altre carte fondamentali subnazionali. Sono interessanti a tal riguardo le previsioni del 6. *Abschnitt* in cui si definiscono strumenti partecipativi dei cittadini a livello comunale. In particolare, l'art. 78 co. 5 L-VG prevede che si tengano obbligatoriamente almeno una volta all'anno delle *Gemeindeversammlungen*, ossia assemblee comunali di cittadini in cui dibattere e discutere dello sviluppo delle politiche comunali.

## Disposizioni partecipative nella legislazione federale

Da un'analisi della legislazione vigente emerge che gli istituti riconducibili al concetto di democrazia partecipativa sono piuttosto rari nel panorama delle fonti austriache, in accordo con l'impronta nettamente rappresentativa impressa all'impianto democratico austriaco. Tuttavia, in determinati ambiti settoriali, è possibile individuare misure e previsioni talvolta riconducibili alla *Bürgerbeteiligung*, intesa alla stregua del concetto di democrazia partecipativa come sin qui definita. In particolare, queste disposizioni normative federali si occupano di disciplinare la partecipazione del pubblico (*Öffentlichkeitsbeteiligung*) nell'elaborazione di atti amministrativi generali, in attuazione della direttiva 2003/53/CE, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di alcuni piani e programmi in materia ambientale e della Convenzione di Aarhus in materia di partecipazione dei cittadini nelle decisioni ambientali.

In questo senso, si prevede l'obbligatoria attivazione di segmenti partecipativi nei casi delle procedure decisionali definite in: *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* (§1 BGBI. n. 697/1993); *Pflanzenschutzmittelgesetz* (§14 BGBI. I n. 10/2011); *Energie-Infrastrukturgesetz* (§3 BGBI. I n. 4/2016); *Abfallwirtschaftsgesetz* (§40 BGBI. I n. 102/2002); *Immisionsschutzgesetz* (§9c BGBI. I n. 115/1997).

Si ritiene inoltre degna di menzione un'esperienza partecipativa avviata in Austria nel 2003 con la finalità di procedere ad una revisione della Costituzione federale. Si tratta del c.d. *Österreich-Konvent*, operativo fino all'anno 2005, che viene disciplinato dalla "Bundesgesetz betreffend die finanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents" (BGBI. I n. 39/2003). L'avvio di tale percorso è da imputare alla volontà congiunta dei principali attori politici del Paese che, nel 2003, colsero l'occasione di procedere all'istituzione di un consesso, esterno al perimetro degli organi rappresentativi, chiamato a deliberare su una serie di questioni di fondamentale rilievo costituzionale, al fine di fornire alle camere una proposta sulla base della quale adottare una Costituzione completamente revisionata. Quanto alla composizione, dal documento istitutivo della convenzione emerge la volontà dei fondatori di conferire alla procedura carattere aperto e inclusivo, prevedendo nella sua composizione la partecipazione di molti dei portatori di interesse facenti parte del tessuto sociale austriaco (tra cui rappresentanti delle associazioni, dei sindacati ed esperti indipendenti). Si noti inoltre come nel documento recante i fondamenti della procedura, elaborato dagli stessi membri del *Konvent*, si possa cogliere la portata deliberativa dell'intero percorso costituente, laddove ex § 3, co. 1 si stabilisce l'impossibilità di ricorrere al principio maggioritario per pervenire alle decisioni. La procedura, conclusasi il 28 gennaio 2005, per quanto abbia apportato un importante contributo al dibattito costituzionale, non ha tuttavia condotto alla revisione della Costituzione, concludendosi con un nulla di fatto.

È infine interessante effettuare un riferimento al documento curato ed adottato nel 2008 dal ministero federale per la vita (*Lebensministerium*) e dalla cancelleria federale intitolato "Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung –

*Empfehlungen für die gute Praxis*”, e rivolto ai soggetti pubblici interessati ad avviare processi di natura partecipativa. Si ritiene tale documento<sup>4</sup> indicativo dell’interesse della federazione austriaca nei confronti delle istanze della democrazia partecipativa.

### Fonti subnazionali concernenti la democrazia partecipativa

Al di là del richiamo costituzionale alla formula “*partizipative Demokratie*” della *Landesverfassung* del Vorarlberg, senz’altro funzionale a dare fondamento giuridico di principio allo strumento del *Bürgerrat* ma privo di capacità precettiva e ordinatrice, il governo del *Land* ne ha disposto una regolamentazione di massima in una fonte giuridica di *soft-law*, le linee guida governative (*Richtlinie*). Così le *Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten*, adottate nel 2013, provvedono a fornire una definizione di cosa si debba intendere con il termine *Bürgerrat* e descrivono con sufficiente grado di dettaglio la procedura da seguire al fine di porlo in essere.

Lo stesso richiamo alla “*partizipative Demokratie*” effettuato nella *Landesverfassung* del *Land* Salzburg, trova attuazione nella legislazione subnazionale, in particolare nel §82 della LGBI. n. 26/1999 (come modificata nel 2016). La norma disciplina lo strumento dell’inchiesta parlamentare (*Parlamentarische Enquete*), conferendo al presidente del Consiglio la possibilità di attivare strumenti di democrazia partecipativa in questo contesto, pur non chiarendo cosa sia da intendersi con questi. Il co. 6 è inoltre specificamente dedicato alla partecipazione politica dei giovani e al ruolo del parlamento dei giovani.

Sempre in attuazione del dettato costituzionale, si individuano nella normativa del *Burgenland* e del *Land* Stiria atti legislativi organici, rispettivamente, in materia di *Bürgerbegutachtung* (e di *Bürgerinitiative*: LGBI. n. 46/1981 – *Gesamte Rechtsvorschrift für Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung*) e di *Volksrechte* (diritti popolari, LGBI. n. 87/1986 – *Gesamte Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Volksrechtegesetz*). Quest’ultima legge, per quanto attiene a questo studio, rileva in particolare per la regolamentazione nel dettaglio delle modalità secondo cui dovranno svolgersi le assemblee comunali cittadine previste dalla stessa Costituzione del *Land* Steiermark.

Inoltre, come già evidenziato per quanto attiene al livello federale, è possibile rilevare la presenza di riferimenti alla partecipazione del pubblico (*Öffentlichkeitsbeteiligung*) in diversi atti legislativi di tutti nove i *Länder*. Ciò riguarda in particolare la partecipazione dei cittadini all’elaborazione di piani in materia ambientale e territoriale – tra cui piani energetici, sui rifiuti, sulla protezione delle piante e della natura, sulle acque e sul suolo –, come si evince da numerose disposizioni di legge subnazionali. Esemplicando: il *Wiener Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBI. n. 53/1996); il *Wiener Pflanzenschutzmittelgesetz* (LGBI. n. 18/1990); la legge di pianificazione territoriale del Vorarlberg (LGBI. n. 39/1996); il *Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt* del *Land* Vorarlberg (LGBI. n. 20/2001); il *Tiroler Umweltprüfungs-gesetz* (LGBI. n. 34/2005); il *Steiermärkisches Pflanzenschutzmittelgesetz 2012* (LGBI. n. 87/2012); il *Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBI. n. 35/1999); il *Salzburger Einforstungsrechtsgesetz* (LGBI. n. 74/1986); il *Salzburger Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBI. n. 1/1973); *Salzburger Raumordnungsgesetz* (LGBI. n. 30/2009); *Oberösterreichisches Einforstungsrechtsgesetz* (LGBI. n. 51/2007); *Oberösterreichisches Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBI. n. 73/1979); *Oberösterrechisches Umweltschutzgesetz* (LGBI. n. 84/1996); *Niederösterreichisches Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBI. 6650-0); *Niederösterreichisches Elektrizitätswesengesetz* (LGBI. 7800-0); *Niederösterreichisches Straßengesetz* (LGBI. 8500-0); *Niederösterreichisches Wald- und Weideservituten-Landesgesetz* (LGBI. 6610-0); *Kärntner Wald- und Weidenutzungsrechte – Landesgesetz* (LGBI. n. 15/2003); *Kärntner Umweltplanungsgesetz* (LGBI. n. 52/2004); *Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBI. n. 64/1979); *Burgenländisches Pflanzenschutzmittelgesetz* (LGBI. n. 46/2012); *Burgenländisches Abfall-wirtschaftsgesetz* (LGBI. n. 10/1994). Si deve tuttavia sottolineare come queste disposizioni si limitino a prevedere la partecipazione del pubblico nell’elaborazione di questi piani, senza entrare nel merito delle modalità materiali secondo cui tale partecipazione dovrebbe venire in essere.

4 Vedi <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=33730>.

## 1.3 FRANCIA



### Premessa: l'organizzazione territoriale

La Francia è uno Stato unitario che realizza una forma di decentramento di tipo amministrativo attraverso l'articolazione del territorio in collettività locali. Ai sensi dell'art. 72 Cost. fr. queste sono: "i Comuni, i dipartimenti, le Regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare". Nell'ordinamento francese le Regioni sono equiparate ai Comuni e ai dipartimenti e godono di copertura costituzionale solo in seguito alla riforma costituzionale del 2003, mentre prima esistevano solo in ragione di una legge ordinaria del 1982. Con l'adozione della legge n° 2015-29 del 16 gennaio 2015 – relativa, tra il resto, alla (ri-)delimitazione dei confini delle Regioni – la Francia continentale si articola oggi in 12 enti regionali (più la Corsica). Nel rapporto tuttavia sono incluse solamente le tre Regioni ricomprese nell'arco alpino: Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté.

Al di là del quadro generale fissato dalle previsioni costituzionali (artt. 72 ss.), l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni regionali si rinviene nella legge ordinaria ed in particolare nel *Code général des collectivités territoriales (CGCT)* del 1996 (parte quarta), mentre la distribuzione delle competenze si rinviene in specifici codici di settore (ad esempio *Code de l'Urbanisme*, *Code de l'éducation*).

Benché le assemblee regionali siano elette a suffragio universale diretto, le Regioni francesi difficilmente possono considerarsi alla stregua di ente politico autonomo non vedendosi attribuita potestà di natura legislativa ma solo amministrativa. Per l'esercizio delle materie di loro competenze dispongono tuttavia del potere regolamentare. Poiché questa sezione del rapporto è destinata alla ricostruzione del quadro legislativo in materia di democrazia partecipativa verranno prese in considerazione solo le disposizioni adottate in materia dallo Stato centrale, siano esse di rango costituzionale o ordinario.

### Fondamenti costituzionali

La Costituzione francese non contiene un riferimento generale ed espresso alla democrazia partecipativa, come invece avviene per la democrazia rappresentativa e diretta. L'art. 3 Cost. fr. sancisce infatti che "la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum". Cionondimeno, la materia gode di copertura costituzionale esplicita rispetto ad alcuni settori specifici dell'azione pubblica, tra cui l'ambiente, l'espropriazione per pubblica utilità, l'urbanistica, e le collettività locali.

Quanto al primo ambito materiale viene in rilievo la previsione di cui all'articolo 7 della Carta dell'ambiente – in seguito ad un emendamento costituzionale del 2004 – considerata parte integrante della Costituzione francese del 1958, il quale sancisce che: "Ogni individuo ha il diritto, nelle condizioni e nei limiti definiti dalla legge, di accedere alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche e di partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche che hanno un impatto sull'ambiente". Peraltro la Carta stessa è stata adottata dall'Assemblea Nazionale in seguito alla svolgimento di una procedura di consultazione pubblica.

Per dare attuazione al principio di partecipazione pubblica definito all'art. 7 della carta dell'ambiente è stata successivamente adottata la legge n. 2012-1460 del 27 dicembre 2012 che – come vedremo nel paragrafo seguente – è andata a modificare, tra il resto, il codice dell'ambiente e il codice rurale.

### Disposizioni riconducibili alla democrazia partecipativa nella legislazione statale

In Francia in materia di democrazia partecipativa non si rinvengono atti normativi di portata generale (ovvero destinati *sic et simpliciter* alla disciplina della materia *de qua*), quanto piuttosto disposizioni settoriali che nel regolare specifici ambiti dell'azione pubblica prevedono altresì strumenti e procedure di coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale. Peraltro ciò si rinviene in particolare con riferimento all'azione amministrativa.

Particolarmente significative sono le disposizioni normative che favoriscono la partecipazione dei cittadini in materia ambientale. Emblematica a tal riguardo la legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995. La legge conosciuta come *loi Barnier* è una legge settoriale per il rafforzamento della protezione ambientale, ma all'art. 2 costituisce la Commissione nazionale per il dibattito pubblico (*Commission nationale du débat public – CNDP*). Si tratta di un'autorità amministrativa indipendente, così come statuito nel 2002 dalla *loi n. 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, la cui missione consiste nell'informare i cittadini e nel garantire che le loro opinioni siano prese in considerazione nel processo decisionale. Si compone di venticinque membri, rappresentanti di istanze politiche, economiche e socio-culturali

eterogenee. La sua origine è riconducibile alle proteste avvenute all'inizio degli anni novanta a fronte della progettazione di una linea ferroviaria ad alta velocità tra Lione e Marsiglia. In tale occasione infatti il governo francese decise di evitare l'insorgere di conflitti e di ricorrere invece a delle arene deliberative quale strumento decisionale finalizzato al coinvolgimento di tutte le parti interessate alla pianificazione e alla realizzazione di grandi infrastrutture.

La CNDP è responsabile di assicurare che la procedura di pianificazione di progetti infrastrutturali di impatto nazionale preveda al suo interno un dibattito pubblico, aperto e trasparente tra tutte le parti interessate. In tal senso, la finalità ultima del dibattito pubblico consiste nella raccolta e nell'elaborazione "deliberativa" di tutte le posizioni che emergono in relazione all'attività progettuale di un'opera pubblica, in maniera da garantire, nella successiva fase esecutiva, un più alto grado di consenso circa la materiale realizzazione della stessa. Concretamente, la legge prevede che la CNDP sia chiamata ad intervenire ed attivare il dibattito pubblico nell'ambito di tutti i progetti infrastrutturali che superino una determinata soglia economica, stabilita annualmente in un regolamento dal Consiglio di Stato. La commissione ha il compito di gestire l'intera procedura, che non può durare più di quattro mesi. Il dibattito pubblico è aperto all'intera cittadinanza e deve svolgersi nei dintorni dell'area in cui si prevede la costruzione dell'infrastruttura in questione. Inoltre, la commissione deve invitare quanti nutrano un interesse concreto e materiale nei confronti della realizzazione della stessa. In conclusione della procedura dibattimentale il presidente della CNDP è tenuto a riportare tutte le posizioni emerse nel corso del dibattito nonché il bilancio finale dell'esperienza, in un resoconto conclusivo da portare obbligatoriamente a conoscenza del pubblico. Nei tre mesi successivi alla redazione di tale documento, il committente dell'opera deve rendere noto come intende procedere rispetto all'idea progettuale iniziale, motivando la sua scelta sulla base delle evidenze emerse nel corso del dibattito pubblico. Quanto agli effetti delle procedure dibattimentali si registra come, nella maggior parte dei casi, i progetti proposti dai committenti, discussi nel corso della procedura, siano stati poi effettivamente modificati rispetto alla loro concezione iniziale, ed in casi più rari siano addirittura stati ritirati. Vale altresì la pena richiamare in questa sede il codice dell'ambiente, il quale in apertura dedica un intero titolo (titolo II del libro I, della parte legislativa) all'informazione e alla partecipazione dei cittadini ai fini dell'adozione di decisioni pubbliche che abbiano un impatto sull'ambiente. Le disposizioni *de qua* non solo stabiliscono le finalità da perseguire, i diritti dei cittadini e i limiti da rispettare, ma contengono altresì la disciplina di diversi strumenti partecipativi – quali il dibattito pubblico (*débat public*) sull'elaborazione di piani, programmi e progetti aventi un impatto sull'ambiente (*Article L121-1-A ss.*), la consultazione pubblica prevista nel contesto di valutazioni di impatto ambientale di opere, lavori e sistemazioni (*Articles L122-1 – L122-3-4*), nonché più in generale le diverse forme di partecipazione pubblica – tra cui l'inchiesta pubblica (*enquête publique*) e le forme di partecipazione digitale – alle decisioni aventi un impatto sull'ambiente (*Article L123-1-A ss.*). In questo quadro è altresì interessante ricordare la carta per la partecipazione pubblica (*Charte de la participation du public*). Benché non si tratti di un atto di natura giuridica, la carta contiene i valori e i principi alla base di un processo virtuoso di partecipazione, rispetto al quale essa costituisce uno strumento di stimolo all'attivazione di pratiche partecipative, una guida di buone prassi in materia di partecipazione pubblica. Il testo definitivo della carta è il risultato di un processo di consultazione pubblica che ha avuto luogo nel mese di maggio 2016. Previsioni sulla democrazia partecipativa si rinvengono ancora all'art. L914-3 del *Code rural et de la pêche maritime*, in cui si sancisce che "le decisioni pubbliche adottate nel quadro della legislazione nazionale o dei regolamenti UE relative alla pesca marittima e all'acquacoltura marina e che hanno un impatto sull'ambiente sono soggette a partecipazione pubblica alle condizioni e nei limiti di cui agli articoli L. 120-1 – L. 120-2 del code de l'environnement". In tale direzione va anche il codice dell'urbanistica (*Code de l'urbanisme*), che all'articolo L. 103-2 elenca gli atti che "sono oggetto di consultazione che coinvolge, per tutta la durata di elaborazione del progetto, gli abitanti, le associazioni locali e gli altri soggetti interessati". L'art. L300-2 sempre del codice urbanistico estende altresì la possibilità di consultazione – di cui all'art. 103-2 – a quei "progetti di opere e di lavori di ristrutturazione, soggetti a permesso di costruzione o di ristrutturazione – che si trovano in zone coperte da uno schema di coerenza territoriale, da un piano urbanistico locale o da documento urbanistico sostitutivo o da una mappa comunale". A chiusura di questa rassegna – esemplificativa – delle previsioni di natura settoriale adottate dal livello centrale in materia di democrazia partecipativa, preme infine segnalare alcune disposizioni del codice generale delle collettività territoriali (*Code général des collectivités territoriales*). All'interno della raccolta la maggior parte delle forme di coinvolgimento degli abitanti sono riconducibili alla logica binaria (si/no) tipica delle forme di democrazia diretta (ad esempio il referendum locale o la consultazione degli elettori), tuttavia rispetto all'oggetto del rapporto vengono comunque in rilievo alcuni articoli – di seguito indicati – che si rinvengono nella seconda parte del codice tra le disposizioni relative all'organizzazione dei Comuni nel titolo IV rubricato "informazione e partecipazione degli abitanti". L'art. L2141-1 sancisce che "il diritto degli abitanti del Comune a essere informati degli affari ad esso relativi e ad essere consultati sulle decisioni che li riguardano, indissociabile dalla libera amministrazione delle collettività territoriali, costituisce un principio essenziale della democrazia locale. Esso va esercitato senza pregiudizio delle disposizioni vigenti relative in particolare alla pubblicità degli atti delle autorità territoriali e alla libertà di accesso ai documenti amministrativi".

Ancorché non vi siano delle previsioni generali che dispongono per la partecipazione della popolazione al procedimento legislativo, si ravvisano tuttavia alcune iniziative specifiche in tal senso. A titolo esemplificativo si segnala la consultazione pubblica *online* svolta tra settembre e ottobre 2015 sul progetto di legge per una *République numérique*, cui è seguita l'adozione della legge no. 2016-1321 del 7 ottobre 2016.

## 1.4 GERMANIA



### Premessa: l'organizzazione territoriale

La Germania è uno Stato federale composto da 16 unità costituenti denominate *Länder*. Dal combinato disposto di cui agli articoli 20, 28 e 30 Legge Fondamentale (L.F.) – emerge che “i *Länder* sono membri dello Stato federale con un proprio – ancorché in concreto limitato – potere sovrano (*Hoheitsmacht*), che non deriva dalla Federazione ma è da questa riconosciuto. Nel rispettivo ambito appartiene ad essi la configurazione dell’ordine costituzionale sul territorio” e – fintantoché essi si mantengono nei limiti di cui all’art. 28 comma 1 L.F. (c.d. clausola di omogeneità) – “a Federazione non può interferire senza che ciò sia considerato lesivo del principio federale garantito nella Legge fondamentale” (BVerfGE 1, 14 (34) – *Südweststaat*). Ogni *Land* ha la propria costituzione ed è titolare di competenze di natura esecutiva e giudiziale (ciascun *Land* ha un proprio sistema giudiziario, comprensivo tra il resto di una corte costituzionale), nonché legislativa. In particolare, il riparto verticale delle competenze legislative è fissato agli articoli 70 ss. della L.F. in base ad un duplice criterio: il principio di enumerazione – per le materie rientranti nella competenza esclusiva federale e concorrente *Land/Federazione* – e la clausola di residualità, la quale opera a favore dei *Länder*. Nonostante ciò nell’ordinamento tedesco si registra una significativa centralizzazione della potestà legislativa che trova compensazione nel riconoscimento in capo ai *Länder* di estesi diritti di partecipazione (*Mitwirkungsrechte*) nel processo legislativo federale attraverso l’istituzione del *Bundesrat*. Al tempo stesso si riscontra una forte decentralizzazione delle competenze amministrative, fenomeno cui si fa riferimento con il termine di federalismo amministrativo.

### Fondamenti costituzionali nella Legge Fondamentale

La Legge Fondamentale tedesca non contiene un riferimento espresso alla democrazia partecipativa (*Bürgerbeitigung o Beteiligung der Öffentlichkeit*). Peraltro lo stesso principio democratico enunciato al comma 1 dell’art. 20 L.F. non offre un solido appiglio alla legittimità di tale forma di democrazia – considerato il suo ancoraggio al popolo tedesco che mal si concilia con la dimensione inclusiva che caratterizza la democrazia partecipativa.

In mancanza di una base giuridica esplicita, la dottrina ravvisa un ancoraggio costituzionale per via interpretativa in altri principi costituzionali, tra cui i due diritti fondamentali della libertà di espressione e di stampa ex art. 5 LF, nonché della libertà di riunione ex art. 8 LF. L’idea è che questi costituiscano la base giuridica che legittima le diverse forme di partecipazione politica, indipendentemente dal fatto che si tratti di elezioni, proteste o forma di partecipazione della cittadinanza. Si pensi ad esempio alla previsione di cui al comma 1 dell’art. 5 L.F. in cui statuisce che “ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti e immagini, e di informarsi senza impedimento da fonti accessibili a tutti”. Quanto alla dimensione soggettiva ciò implica pertanto che non solo i cittadini, ma tutti gli individui, possono esercitare tale libertà fondamentale all’interno della Repubblica tedesca. In aggiunta a ciò la democrazia partecipativa viene a legittimarsi anche attraverso la libertà di riunione: ai sensi del comma 1 dell’art. 8 infatti “Tutti i tedeschi hanno il diritto di riunirsi, liberamente e senza armi, senza preavviso o autorizzazione”.

Nonostante l’indeterminatezza del quadro costituzionale, i principi e le forme della democrazia partecipativa hanno trovato espressione e diffusione a livello di legislazione. Ciò tuttavia si è tradotto non tanto in garanzie di partecipazione al procedimento legislativo, quanto a quello amministrativo e quindi nei rapporti tra il pubblico e l’amministrazione, da cui discende peraltro la rilevanza in materia del livello sub-statale – ed in particolare di quello comunale – stante la natura di federalismo amministrativo/d’esecuzione dell’ordinamento tedesco. In questo quadro poi a forme di partecipazione di esperti o di soggetti direttamente interessati dalla decisione, si accostano forme di partecipazione di natura inclusiva che prevedono una vera e propria consultazione della comunità cui la decisione si riferisce. Queste ultime ricoprono strumenti numerosi e diversificati – tra cui per citarne alcuni: *Bürgerversammlung*, *Bürgerbefragung*, *Anhörung*, *Bürgerforum*, *Planungszelle/Bürgergerüchten*, *Zukunftswerkstätte* –, i quali possono assumere natura formale – ovvero essere espressamente disciplinati in atti normativi – o informale – avendo trovato sviluppo e affermazione per via di prassi.

Questo assetto peraltro porta alcuni a ritenere che la democrazia partecipativa possa trovare legittimazione anche nel principio dello Stato di diritto di cui al comma terzo dell’art. 20 LF: reggendosi quest’ultimo sull’idea di giustizia, viene infatti a legittimare la partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo per far valere i propri diritti e le proprie posizioni. Di rilievo nel convalidare la partecipazione della popolazione all’adozione di atti amministrativi di portata generale è senz’altro il ragionamento offerto dal Tribunale costituzionale federale: poiché i diritti fondamentali (tra cui il diritto alla salute) rappresentano per i cittadini la garanzia di un determinato livello di

protezione, il soggetto cui è riconosciuto tale diritto deve al contempo vedersi riconosciuta una garanzia procedurale ad esprimere la propria posizione rispetto agli atti destinati a ripercuotersi su tali diritti (cfr. BVerfGE 53, 30, (50 ss.) – *Mülheim-Kärlich*).

## Fondamenti costituzionali nelle Costituzioni dei Länder

Nemmeno nella Costituzione del *Land* Bayern – *Verfassung des Freistaates Bayern*, nella versione del 15 dicembre 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), nella versione da ultimo modificata con legge dell'11 novembre 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) –, si rinviene un riferimento espresso alla democrazia partecipativa. Tali forme democratiche possono tuttavia legittimarsi riproponendo *mutatis mutandis* le argomentazioni svolte con riferimento al quadro costituzionale federale, stante la sostanziale analogia. Anche nella costituzione bavarese infatti il principio democratico è accostato al popolo quale detentore della sovranità. Una differenza si riscontra se mai nella previsione expressa di strumenti democrazia diretta quale forma "ordinaria" di esercizio dei diritti (cfr. art. 7), mentre per quanto concerne nello specifico le forme di democrazia partecipativa non si rinviene alcun appiglio testuale. Non resta dunque che ricondurne la legittimità nel riconoscimento della libertà di espressione: al titolo II, rubricato diritti e doveri fondamentali, l'art. 110 prevede infatti – in analogia con quanto sancito nella Legge Fondamentale – che "ogni abitante della Baviera abbia il diritto ad esprimere la propria opinione (*omissis*)".

Ad una conclusione analoga, ma attraverso "mezzi" diversi si perviene analizzando la Costituzione del *Land* Baden-Württemberg – *Verfassung des Landes Baden-Württemberg* dell'11 novembre 1953 (GBI. S. 173), nella versione da ultimo modificata con legge del 1 dicembre 2015 (GBI. S. 1030, 1032). Anche in questo caso infatti, il documento costituzionale non si riferisce *expressis verbis* alla democrazia partecipativa ed è quindi solo tramite interpretazione di altre previsioni che si può rinvenire una copertura costituzionale per tali istituti. In questo caso tuttavia l'appiglio è costituito dalla previsione di cui all'art. 1 in cui si esprime il ruolo centrale dell'essere umano (*der Mensch*) chiamato – peraltro a prescindere da ogni sua classificazione come cittadino o non – a spendere le proprie capacità (*seine Gaben*), "in piena libertà e nel rispetto dei principi morali cristiani, per il bene proprio e altri". Da tale formulazione di principio si può dedurre la legittimità di forme di democrazia partecipativa in quanto riconducibili nel quadro valoriale espresso dall'art. 1: il riconoscimento del contributo di ogni individuo rispetto al perseguitamento degli interessi esponenziali della comunità di riferimento si sostanzia infatti in una sorta di obbligo morale per l'individuo di partecipare attivamente contribuendo al bene comune.

Un riferimento specifico alla partecipazione si rinviene invece con riferimento ai giovani. L'art. 21 della costituzione del *Land* dispone infatti che "nell'ambito delle scuole i giovani debbono essere istruiti a diventare cittadini liberi e responsabili ed a partecipare all'organizzazione della vita scolastica".

## Disposizioni riconducibili alla democrazia partecipativa nella legislazione federale

È a partire dagli anni 70 che in Germania si registra la diffusione di forme di democrazia partecipativa che prevedono il coinvolgimento della popolazione alle decisioni pubbliche. Gli strumenti cui si fa ricorso sono i più diversificati ma nel complesso si possono fare due considerazioni di ordine generale. In primo luogo, il coinvolgimento non si riscontra tanto nel procedimento legislativo quanto piuttosto in quello amministrativo, venendo in particolare in rilievo ai fini di questo studio quelle forme di partecipazione degli amministrati alla formazione di atti di natura amministrativa di portata generale – ovvero destinati ad avere un impatto potenziale sull'intera comunità di riferimento, sia questa quella federale, o comunale a seconda del livello di governo che detiene la relativa competenza amministrativa. Peraltro, se tale opzione viene collegata alla natura di federalismo amministrativo, si comprende perché i processi partecipativi trovino maggiore diffusione a livello locale o intermedio, a prescindere dalla fonte legislativa che ne legittimità l'attivazione e lo svolgimento.

In secondo luogo, nell'ordinamento tedesco si rinvengono forme di partecipazione classificate rispettivamente come "formali", in quanto specificate in disposizioni normative, o come "informali", che in mancanza di una previsione legislativa in tal senso hanno trovato sviluppo in via di prassi (quali ad esempio *Bürgerworkshop*, *Stellungnahmenverfahren*, *Open-Space-Konferenzen*, *Planungszellen*, *Planungs- und Zukunftswerkstätten*, *Bürgerpanel*, *Bürgerhaushalt*, *Agenda-21-Prozesse*). Questa parte del rapporto – essendo destinata alla ricostruzione del quadro legislativo in materia – si occuperà esclusivamente a quelle forme riconducibili al primo gruppo, rispetto alle quali la fonte legislativa si occupa di disciplinare l'*an e/o il quomodo*.

La ricerca nell'ambito del diritto federale dà conferma di quanto appena illustrato. Al di là della previsione relativa alla partecipazione al procedimento amministrativo dei soggetti interessati (prevista ex § 28 della legge federale sul procedimento amministrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), e successivamente introdotta da tutti i *Länder* nelle rispettiva legislazione) – si riscontrano alcune disposizioni normative che non limitano il coinvolgimento ai soli soggetti direttamente interessati dall'atto in fase di adozione, bensì più latamente a tutti gli individui appartenenti alla comunità di riferimento, trattandosi di atti che ancorché di natura amministrativa hanno appunto portata generale. In

tal senso può intendersi la seguente legge: *Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG)* del 31 maggio 2013, in *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013*, n. 26, p. 1388 ss. A tal proposito vengono in rilievo quelle previsioni che modificano la legge federale sul procedimento amministrativo in generale (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) e, in particolare, il § 25 – incluso nella parte II, sezione I, rubricata “principi procedurali fondamentali” (*Verfahrensgrundsätze*). La disposizione richiamata infatti, oltre a prevedere la tempestiva informazione sul progetto, sugli strumenti d’attuazione e sugli effetti connessi all’attività di pianificazione di grandi progetti – in quanto destinati ad avere effetti su un alto numero di soggetti terzi – dispone altresì che la partecipazione pubblica rispetto a tali progetti dovrebbe avvenire ancora prima della presentazione della proposta, in modo da dare la possibilità agli interessati di esprimere la propria opinione e di discutere del progetto in un tempo in cui è ancora possibile incidere sulla formazione del suo contenuto. Dei risultati della procedura di partecipazione va data diffusione e vanno informate le autorità competenti all’adozione della relativa decisione. Sempre nella *Verwaltungsverfahrensgesetz* al § 74 si prevede altresì una forma di audizione pubblica (*Anhörungsverfahren* – che possono presentarsi in forma scritta o elettronica) nel contesto della procedura di approvazione degli atti di pianificazione, anche se in questo caso la legittimazione a partecipare è limitata ai soggetti su cui la decisione *de qua* è destinata a produrre effetti o comunque a coloro che hanno sollevato obiezioni al riguardo.

Se le disposizioni sopra richiamate concernono la partecipazione nei procedimenti amministrativi in generale, tali soluzioni si riscontrano al contempo anche in leggi che disciplinano l’adozione di atti amministrativi generali in settori specifici. Tra questi ad esempio la pianificazione edilizia (*Bauleitplanung*) rispetto alla quale la legge federale (*Baugesetzbuch – BauGB*) prevede al § 3 sia la tempestiva informazione sugli obiettivi e gli scopi dei piani urbanistici, sia la possibilità di esprimersi e di discutere nel merito. L’opzione accolta dal legislatore si regge sul fatto che una partecipazione tempestiva possa migliorare sia la qualità che l’accettazione sociale del progetto attraverso una migliore rappresentazione degli interessi in gioco. Ciò avviene peraltro accogliendo una concezione particolarmente ampia di pubblico (*Öffentlichkeit*): la norma richiamata include infatti espressamente in tal concetto i bambini e i giovani (*Kinder und Jugendliche*). All’interno di tale quadro normativo spetta poi al Comune decidere con quali forme procedere. A tal proposito il legislatore federale dispone soltanto che nel garantire la partecipazione si possa far ricorso “ad integrazione” alle tecnologie informatiche (§ 4a *BauGB*). Sempre il § 4a – *Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung* – al comma 1 descrive la finalità che si persegue con il coinvolgimento pubblico, evidenziandone la natura strumentale sia alla informazione pubblica, sia alla completa conoscenza e alla corrispondente valutazione degli interessi toccati con la pianificazione. A tal fine il comma 3 prevede che le stesse garanzie di partecipazione debbano darsi in caso di modifica o sostituzione dell’atto con un altro.

I paragrafi che seguono si occupano poi di specifici atti di pianificazione (quali *Flächennutzungsplan*, *Bebauungsplan*) disponendo che nel provvedimento di adozione si dia atto di come sono stati presi in considerazione gli interessi rappresentati tramite le forme di partecipazione pubblica e delle ragioni della scelta tra le diverse soluzioni ipotizzabili.

Di particolare interesse è infine la partecipazione pubblica nel settore dell’ambiente, prevista dall’ordinamento tedesco con particolare riferimento alle procedure di autorizzazione, nonché per l’adozione di determinati piani e programmi in materia ambientale [in tal senso dispone ad esempio *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* nella versione dell’8. aprile 2013 (BGBI. I S. 753), da ultimo modificata ex art. 3 della legge del 30 novembre 2016 (BGBI. I S. 2749), nel dare attuazione alla direttiva europea 2003/35/EG del 26 maggio 2003]. I diritti di partecipazione sono a seconda dei casi riconosciuti alla generalità o ai singoli individui interessati dalla decisione, nonché a persone giuridiche o associazioni.

Ai fini del rapporto preme richiamare a titolo esemplificativo quegli atti amministrativi di portata generale che prevedono nel corso della procedura di adozione la possibilità di un coinvolgimento attivo del pubblico. In tal senso si richiama ad esempio il § 9 della legge federale sul controllo di sostenibilità ambientale – *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* – il quale peraltro si richiama alle forme procedurali di cui al § 73 della *Verwaltungsverfahrensgesetzes*, disponendo tra il resto la necessità di ri-ottenerare a tale condizione in caso di modifica del progetto durante la procedura, salvo che ciò non comporti ulteriori effetti sull’ambiente.

Ancora, il § 32 e il § 33 della legge federale sull’economia circolare (*Kreislaufwirtschaftsgesetz*) prevedono che ai fini dell’adozione e della modifica dei piani per i rifiuti (*Abfallwirtschaftspläne*, *Abfallvermeidungsprogramme*) – con particolare riferimento allo smaltimento di rifiuti pericolosi, batterie esaurite, accumulatori o imballaggi – sia garantita la partecipazione pubblica attraverso l’autorità competente.

Invece, il § 47d della legge federale sul controllo dell’inquinamento (*Bundes-Immissionsschutzgesetz – BimSchG*) dispone che la popolazione venga sentita sulle proposte relativi ai piani di azione sull’inquinamento acustico (*Lärmaktionspläne*), salvaguardandone la possibilità di partecipare all’esame e all’elaborazione del piano in modo tempestivo ed effettivo.

Sempre in materia ambientale si segnala infine la “legge per la ricerca e la scelta di un sito per il deposito dei rifiuti radioattivi che generano calore” – *Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG)* del 23 luglio 2013 (BGBI. I S. 2553), da ultimo modificata ex art. 4 della legge del 27 gennaio 2017 (BGBI. I S. 114) – nella quale si prevede al § 8 l’istituzione di un comitato nazionale di accompagnamento (*Nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung*) composto quale sintesi di

interessi pluralistici. In particolare, i componenti non devono essere membri di un organo legislativo o esecutivo della Federazione o di un *Land*, ed inoltre essi non devono avere interessi economici nel senso più ampio rispetto all'oggetto della decisione. Nel rispetto di tali principi, il comitato è composto da nove membri, di cui: 6 membri scelti tra personalità riconosciute della vita pubblica, 2 cittadini e un rappresentante delle giovani generazioni, scelti questi ultimi tre con un adeguato metodo di selezione della partecipazione pubblica. Inoltre al § 9 sono fissati i principi fondamentali che devono informare la partecipazione pubblica, stabilendo tra il resto la necessità di garantire un'informazione tempestiva, completa e sistematica sullo stato di avanzamento, nonché sugli obiettivi del progetto e sugli strumenti scelti. Ciò sia attraverso internet ed altri media, sia attraverso forme di coinvolgimento diretto dei cittadini quali *Bürgerversammlungen* e *Bürgerdialoge* (assemblee di cittadini e dialoghi dei cittadini).

## Disposizioni riconducibili alla democrazia partecipativa nella legislazione dei Länder

Nonostante le pratiche di partecipazione trovino – per le ragioni illustrate in apertura del paragrafo precedente – maggiore diffusione a livello comunale, nella legislazione dei *Länder* si rinvengono diverse disposizioni normative che prevedono la partecipazione pubblica. Ciò essenzialmente in virtù del radicamento in capo ai *Länder* della competenza in materia di ordinamento locale. A conferma di ciò si richama proprio la disciplina dell'ordinamento comunale del Baden-Würtemberg – *Gemeindeordnung für Baden-Würtemberg* (*Gemeindeordnung* – *GemO*) nella versione del 24 luglio 2000 – che al § 20 disciplina l'assemblea degli abitanti (*Einwohnerversammlung*) quale strumento di partecipazione degli abitanti del Comune in cui discutere le decisioni importanti che un Comune deve adottare. L'assemblea rende possibile una comunicazione diretta tra l'amministrazione comunale e la popolazione, poiché essa rappresenta la sede in cui gli abitanti vengono informati e in cui si discute delle decisioni da assumere attraverso il dialogo e lo scambio di opinioni. Per non vanificare poi nella sostanza tale previsione si prevede sia che il consiglio comunale debba di regola convocare l'assemblea degli abitanti almeno una volta all'anno, sia che i residenti possano richiederne la convocazione.

Un quadro normativo analogo si riscontra nella disciplina dell'ordinamento dei Comuni del Land Bayern – *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern* (*Gemeindeordnung* – *GO*), nella versione del 22 agosto 1998 (GVBl. S. 796) – si prevede all'art. 18 – il diritto di consultazione congiunta (*Mitberatungsrecht*) disponendo per la costituzione in ogni Comune di assemblee di cittadini (*Bürgerversammlung*) – in cui ogni cittadino del Comune (*Gemeindepfleger* è un cittadino tedesco ai sensi dell'art. 116 della Costituzione tedesca, che ha raggiunto la maggiore età e risiede da un periodo di almeno tre mesi nel territorio del Comune. La cittadinanza è presupposto fondamentale per le elettorato attivo e passivo) si vede riconosciuto il diritto a partecipare e il diritto di parola. Interessante a tal proposito la previsione per cui le raccomandazioni del consesso debbano essere trattate dal consiglio comunale entro tre mesi. Anche in questo caso per i Comuni più grandi (+ 10.000 abitanti) è prevista la possibilità (ex art. 60 *GO*) di suddividere il territorio in distretti (*Stadtbezirke*) e di costituire comitati di quartiere (*Bezirksausschüsse*). Nel complesso le tematiche discussione dal consesso popolare attengono alle attività di programmazione allo sviluppo e di pianificazione relative a territorio, scuola, trasporti, sport ed anziani. Anche nella legislazione dei *Länder* si prevedono forme di coinvolgimento della popolazione non tanto al procedimento legislativo, quanto a quello amministrativo. A tal proposito si segnala la *LVwVfG* – *Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Würtemberg* – ovvero la legge generale sul procedimento amministrativo del Land Baden-Würtemberg, la quale prevede al § 25 la partecipazione pubblica quale principio procedurale fondamentale, sostanzialmente riproducendo il medesimo disposto della legge federale vigente in materia (non a caso collocando la previsione anche nella medesima progressione numerica). Si menziona per la sua rilevanza e portata – ancorché si tratti di atto normativo di rango subordinato alla legge – il seguente regolamento amministrativo: *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren* (*VwV Öffentlichkeitsbeteiligung*) del 17 dicembre 2013 (GABI. n. 2, 2014, S. 22). Con l'atto l'esecutivo del Land Baden-Würtemberg si prefigge di intensificare la partecipazione ai procedimenti di pianificazione, autorizzazione ed attuazione dei progetti che l'atto medesimo definisce come *Beteiligungsrelevant* – ovvero tutti quei progetti per la cui autorizzazione si debba svolgere un procedimento di pianificazione o di autorizzazione ai sensi del § 10 della *Bundesimmissions-schutzgesetz*.

Analogamente legge sul procedimento amministrativo del Land Bayern – *Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz* (*BayVwVfG*), del 23 dicembre 1976 ss.mm. – che include al § 25 la partecipazione pubblica tra i principi procedurali generali. Anche in questo caso la previsione riproduce nella sostanza quella del livello federale, disponendo tra il resto che l'autorità si adoperi per coinvolgere la cittadinanza ancora prima dell'avvio del procedimento di approvazione o di pianificazione. Sempre nel Land Bayern la legge di pianificazione territoriale – *Bayerisches Landesplanungsgesetz* (*BayLpG*) del 25 giugno 2012 – prevede tra il resto la partecipazione obbligatoria al processo di pianificazione territoriale, anche se da questo non dovessero derivare effetti rilevanti per l'ambiente (artt. 16 ss.). Ciò che si riscontra in entrambi i *Länder* è quindi la presenza di un quadro normativo, che limitandosi per lo più alla previsione della partecipazione della popolazione al procedimento amministrativo quale *modus operandi* pone le basi su cui si regge la garanzia dei diritti dei cittadini, ma lascia ampia libertà nello sviluppo in via informale degli strumenti destinati a rendere effettiva la partecipazione. Emblematicamente l'Autorità Amministrativa per l'edilizia del ministero bavarese dell'interno, dell'edilizia e dei trasporti informa già da decenni le decisioni da adottare proprio su tale principio, promuovendo *Bürgerdialoge* o *Bürgerbefragungen* a livello del *Land*, come avvenuto ad esempio per il programma di sicurezza stradale 2020 "Bayern mobil – sicher ans Ziel".

## 1.5 ITALIA



### Premessa: l'organizzazione territoriale

L'Italia è uno Stato regionale, suddiviso in venti Regioni, di cui quindici a Statuto ordinario (RSO) e cinque a Statuto Speciale (RSS). A fronte di tale asimmetria istituzionale, le RSS godono di speciali condizioni di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria disciplinate negli Statuti Speciali, aventi rango di legge costituzionale. Ciascuno Statuto Speciale disciplina le particolari condizioni di autonomia di ognuna delle cinque Regioni, delineandosi un diverso *status* per ciascuna di queste (c.d. specialità nella specialità). Alle quindici RSO si applica invece uniformemente il riparto di competenze previsto nell'art. 117 Cost., benché ciascuna di queste possa adottare con legge ordinaria il proprio Statuto che ne disciplina l'organizzazione interna, indica i fini che l'ente intende perseguire e detta le regole fondamentali a cui essa dovrà attenersi nell'esercizio della sua attività. Rientra nella competenza di tutti questi enti la possibilità di adottare norme concernenti modalità di istituzione e attivazione di processi di natura partecipativa.

Per quanto riguarda il presente rapporto, verranno analizzati i sette enti regionali appartenenti all'arco alpino. Quattro di questi sono RSO, Lombardia, Liguria, Veneto e Piemonte; i restanti tre sono RSS, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige. Si aggiunga che quest'ultima Regione presenta una particolare struttura ordinamentale, disciplinata nello Statuto di Autonomia regionale. Si compone infatti di due Province Autonome (le uniche in Italia) entrambe titolari di competenze e potestà legislative, amministrative e finanziarie.

### Fondamenti costituzionali

La Costituzione italiana non contiene alcun esplicito riferimento alla democrazia partecipativa, e fonda il suo carattere democratico nell'articolo 1 (in particolare nel suo co. 2), che disciplina il principio di sovranità popolare. Questa si esplica concretamente attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta, previsti esplicitamente nel testo costituzionale. Tuttavia, un aggancio costituzionale alla democrazia partecipativa si individua all'art. 3 co. 2 Cost. che dispone "...(del)l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Inoltre l'art. 118 co. 4 Cost. sancisce che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Si tratta del principio di sussidiarietà orizzontale che apre la strada a forme collaborative tra cittadini e amministrazioni nell'ambito della gestione di attività materiali e concrete, piuttosto che nell'elaborazione di atti normativi generali.

### Riferimenti nelle disposizioni degli Statuti regionali

Quanto alle quattro Regioni a Statuto Ordinario ricomprese nell'arco alpino, Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto si deve premettere che i quattro Statuti regionali sono stati tutti riformati in tempi recenti, rispettivamente nel 2005, 2007, 2008 e 2012.

Lo Statuto della Regione Piemonte denota una forte attenzione verso la partecipazione dei cittadini. Già nel preambolo riconosce che "attraverso gli enti locali, le autonomie funzionali, le formazioni sociali, culturali, politiche ed economiche si realizza la partecipazione dei cittadini alle funzioni legislative e amministrative secondo il principio di sussidiarietà". In via di principio stabilisce in particolare all'art. 2 co. 2 che "la Regione riconosce che la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini". Prevede inoltre un intero titolo, il sesto, specificamente dedicato agli istituti di partecipazione. Oltre ai tradizionali istituti della democrazia diretta, prevede anche un istituto più attinente alla definizione di democrazia partecipativa qui elaborata, la consultazione popolare (art. 86).

Lo Statuto della Regione Liguria nell'elencazione dei principi che ispirano l'azione regionale replica il principio di sussidiarietà orizzontale previsto in Costituzione ex art. 118 co. 4 (art. 2, co. 2 p.to c): "riconosce e sostiene l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale e applica il principio di sussidiarietà come metodo istituzionale di azione legislativa e amministrativa e nel rapporto con gli enti locali, le comunità e le autonomie funzionali". Inoltre, contiene un capo *ad hoc* dedicato partecipazione popolare. Questo tuttavia regola i tradizionali istituti della democrazia diretta. Solo in via di principio stabilisce, all'art. 6, che la Regione riconosce e promuove la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati (co. 1).

Tra gli elementi qualificativi della Regione Lombardia lo Statuto riconosce quello di partecipazione (art. 2 co. 3). Dedica inoltre, sempre nella parte sui principi generali, un intero articolo alla partecipazione (art. 8). Questo non si limita a enucleare i principi partecipativi cui la Regione si ispira nella sua azione, ma scende più nel dettaglio prevedendo nei commi 2 e 3, da un lato, che “il Consiglio regionale e la Giunta, nell’ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici” e, dall’altro, che “la Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale”. Ciò trova ulteriore specificazione nell’art. 36 dedicato alla “partecipazione in materia di procedimento legislativo”. Vi è poi il titolo V, interamente dedicato alla partecipazione e alla sussidiarietà.

Anche lo Statuto della Regione Veneto, include tra i principi fondamentali (art. 5) quello della partecipazione dei cittadini. Dedica inoltre l’intero art. 9 a questo principio. Il co. 1 recita: “La Regione promuove la partecipazione ai processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative da parte dei cittadini, delle formazioni sociali, degli utenti e delle associazioni che persegono la tutela di interessi generali”. L’art. 22 provvede inoltre a disciplinare la partecipazione delle organizzazioni dell’economia e del lavoro alle attività normative regionali.

Quanto alle tre Regioni a Statuto Speciale – Friuli Venezia Giulia, Valle D’Aosta e Trentino-Alto Adige – si deve rilevare come negli Statuti non siano ravvisabili riferimenti esplicativi ai principi di partecipazione e di coinvolgimento dei cittadini nell’elaborazione di atti normativi, se non sporadici riferimenti alla democrazia diretta, in particolare allo strumento del referendum.

## Disposizioni riconducibili alla democrazia partecipativa nella legislazione statale

Nell’art. 8 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL, d.lgs. 276/2000), si individua una traduzione legislativa dell’art. 3, co. 2. Questo dispone che i Comuni debbano promuovere organismi di partecipazione all’amministrazione locale, tramite la previsione negli Statuti di “forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi”.

Si individua un ulteriore atto normativo riconducibile al concetto di democrazia partecipativa, nell’implementazione legislativa dell’Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) intervenuta con la l. 50/1999, successivamente ripresa e modificata nelle l. 229/2003 e l. 246/2005. Per quanto attiene al presente studio, riveste particolare interesse l’art. 5, co. 1 d.p.c.m 170/2008, di attuazione delle leggi istitutive dell’AIR, quando dispone che nella fase istruttoria dei processi normativi incardinati in seno all’esecutivo si svolgano momenti “di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione”. Il co. 2 del medesimo articolo aggiunge poi che tale istruttoria procedimentale è “finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell’iniziativa regolatoria”.

Ancora, l’art. 22 del Codice degli Appalti (d.lgs. 50/2016) prevede una norma mirata ad introdurre lo strumento partecipativo del dibattito pubblico nell’ordinamento italiano. Si fa infine riferimento al d.lgs 152/2006 recante “Norme in materia ambientale”, di recepimento anche della direttiva 2003/53/CE in cui si provvede a stabilire il principio della partecipazione popolare (art. 4) alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA).

## Legislazione subnazionale concernente la democrazia partecipativa

Per quanto negli Statuti delle Regioni Speciali non si individuino menzioni e riferimenti specifici alla democrazia partecipativa o, più in generale, alla partecipazione dei cittadini – presumibilmente per l’epoca risalente in cui questi sono stati adottati – in tutte e tre queste realtà sono stati attivati processi di natura partecipativa finalizzati alla revisione degli Statuti. La relativa disciplina è contenuta in leggi regionali/provinciali *ad hoc*, di questi istitutivi. Tra queste si annovera l’esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia che per prima ha adottato la “Convenzione per la stesura del nuovo Statuto” (l. r. 2 aprile 2004, n. 12). La convenzione veniva prevista come un organismo assembleare composto da istanze non strettamente politiche quanto piuttosto territoriali, sociali, economiche e culturali. Il compito principale di tale organismo consisteva nell’esaminare, discutere ed approfondire i contenuti del nuovo Statuto regionale, cercando di far confluire attorno ad essi il più ampio consenso possibile della “società regionale”. In modo analogo, con la L. r. 29 dicembre 2006, n. 35, anche la Regione Valle d’Aosta procedeva ad istituire la “Convenzione per l’autonomia dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d’Aosta”. Si noti tuttavia come nessuna di queste due esperienze abbia effettivamente condotto alla riforma degli Statuti di Autonomia.

In tempi più recenti anche le due Province Autonome di Bolzano e Trento hanno intrapreso processi partecipativi volti alla revisione Statutaria. Ci si riferisce alla “Convenzione sull’Alto Adige”, istituita con la l. p. 23 aprile 2015 n. 3 al fine di garantire un ampio coinvolgimento della società civile altoatesina alla riforma dello Statuto di autonomia. La Provincia di Trento con legge provinciale, (l. p. 1/2016) ha istituito a sua volta la “Consulta per lo Statuto speciale”, organismo cui è attribuito il compito di promuovere la partecipazione della comunità e di coinvolgere i cittadini e le

parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale. Questi due processi sono tuttora in corso e dunque non si possono ad oggi effettuare valutazioni in merito agli esiti conseguiti.

Si deve poi dare conto dell'introduzione di un primo "esplicito" riferimento legislativo alla democrazia partecipativa nell'ambito del quadro legislativo della Provincia Autonoma di Trento. Ci si riferisce alla l. p. 12/2014 di modifica alla l. p. 3/2006 riguardante specifici aspetti dell'ordinamento istituzionale degli enti locali in Trentino, la quale ha previsto in un nuovo capo – V ter – una serie di norme concernenti la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali delle Comunità di Valle, livello di governo intermedio tra Comuni e Provincia. Con riferimento all'approvazione dei cc.dd. piani di sviluppo (atti di natura amministrativa generale), la legge prevede che le Comunità di Valle siano obbligatoriamente chiamate ad attivare processi di democrazia partecipativa con il supporto dell'Autorità per la Partecipazione Locale.

L'esempio della Provincia di Trento non è l'unico quanto a regolamentazioni subnazionali organiche delle forme di partecipazione popolare diverse da quelle proprie della democrazia diretta. Così la l. r. 25/1974 della Regione Veneto si occupa di dettare norme in materia di partecipazione al processo di formazione della volontà della Regione. In particolare, la disposizione delinea il quadro giuridico entro cui devono inserirsi i procedimenti di consultazione (o di "partecipazione preventiva" come definita dalla legge) attivati dalle istituzioni regionali per garantire la partecipazione di tutti i cittadini alla formazione degli atti normativi.

In tempi più recenti anche la Regione Piemonte ha adottato una legge concernente l'effettiva partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa pubblica, nonché per favorire una proficua collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione. Si tratta della l. r. 10/2016, recante „Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva“. La legge infatti, oltre a prevedere modalità di partecipazione popolare ai procedimenti di formazione di atti normativi regionali e locali, si occupa in via principale di dare attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, previsto ex art. 118 co. 4 Cost., favorendo in particolare l'autonomia iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale.

Quanto allo sviluppo di politiche settoriali, su tutte quelle ambientali ma anche quelle sanitarie e di pianificazione territoriale, si evidenzia una comune tendenza a disciplinare, quantomeno in via di principio, la partecipazione dei cittadini per mezzo di strumenti e meccanismi di consultazione. Così la Regione Friuli Venezia Giulia prevede all'art. 4 della l. r. n. 43/1990 (Ordinamento nella Regione Friuli – Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale) che la partecipazione dei cittadini è requisito essenziale della valutazione di impatto ambientale. Il medesimo approccio si rinviene anche nella legislazione delle Regioni Piemonte, Liguria e Veneto. In Piemonte vi provvede l'art. 10 della l. r. 40/1998 rubricata „Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione“, in Liguria gli artt. 1 e 11 della l. r. 38/1998 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), ed in Veneto gli artt. 2,3,10,14 e 15 della legge regionale 18 febbraio 2016, n. 4, recante “Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale e di competenze in materia di autorizzazione integrata ambientale”. Quanto alla partecipazione nell'ambito della pianificazione territoriale si vedano la l. r. 61/1985 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio) della Regione Veneto, con particolare riferimento all'art. 1 che inserisce tra le finalità la partecipazione civica alla pianificazione del territorio, nonché la legge per il governo del territorio (l. r. 12/2005) della Regione Lombardia all'art. 2; l'art. 4 della medesima legge disciplina più nel dettaglio le modalità tramite cui avviare e condurre la consultazione pubblica. La Provincia Autonoma di Bolzano ex art. 14 bis l. p. 13/ 1997 (Legge urbanistica provinciale), demanda ai Comuni la possibilità di avviare processi di natura partecipativa con riferimento all'adozione dei piani strategici di sviluppo comunale o inter-comunale. Inoltre, in materia di tutela della salute, la l. p. 16/2010 della Provincia Autonoma di Trento, prevede ex art. 5 che “i cittadini, in forma singola o associata, concorrono alla definizione e all'attuazione delle politiche per la salute, alla valutazione dell'attività e dei risultati del servizio sanitario provinciale”.

## 1.6 LIECHTENSTEIN



### Premessa: l'organizzazione territoriale

Il Principato del Liechtenstein è una monarchia costituzionale ereditaria, in cui l'organizzazione territoriale del potere corrisponde al paradigma dello Stato unitario. D'altronde, la stessa dimensione territoriale dello Stato nel suo complesso corrisponde alla dimensione tendenzialmente riscontrata in Europa per gli enti locali. Non si ravvisa quindi un livello di governo intermedio, ma al tempo stesso il territorio è articolato in undici Comuni (molto piccoli) i quali godono di una solida garanzia costituzionale. La presenza delle due Regioni storiche, Oberland (composta da sei Comuni) e Unterland (da 5 Comuni) è finalizzata a scopi solo elettorali, coincidendo i due territori con i due collegi elettorali.

### Fondamenti costituzionali

Nella Costituzione del Liechtenstein non si rinviene alcuna previsione relativa alle forme di democrazia partecipativa nell'accezione accolta dal presente studio.

La Costituzione del 1921 sancisce che il potere è ripartito tra il principe e il popolo (art. 2), ma la partecipazione popolare trova riscontro con riferimento alle – pur numerose – forme della democrazia diretta. La dimensione partecipativa e deliberativa del principio democratico è quindi assorbita all'interno delle logiche binarie (si/no) che caratterizzano lo strumento della consultazione referendaria. D'altro canto, il Liechtenstein insieme alla Svizzera è considerato uno dei paesi più "avanguardisti" in materia di democrazia diretta in considerazione dei seguenti fattori: la solida copertura costituzionale e l'ampia diffusione degli strumenti e delle pratiche della democrazia diretta su tutto il territorio, il riconoscimento ai cittadini della possibilità di attivare tali strumenti. A tale ultimo proposito si segnalano le previsioni di cui all'art. 64 Cost. – che disciplina l'iniziativa legislativa popolare, anche in materia costituzionale – e all'art. 66 bis – che si occupa della consultazione popolare (referendum) sugli atti legislativi. Un limitato riferimento alla partecipazione non altrimenti qualificata lo si rinviene solo all'art. 15 Cost. in materia di istruzione ed educazione, per cui si trova un riferimento alla cooperazione della famiglia, delle scuole e della Chiesa nella definizione del sistema.

### Disposizioni riconducibili alla democrazia partecipativa nella legislazione statale

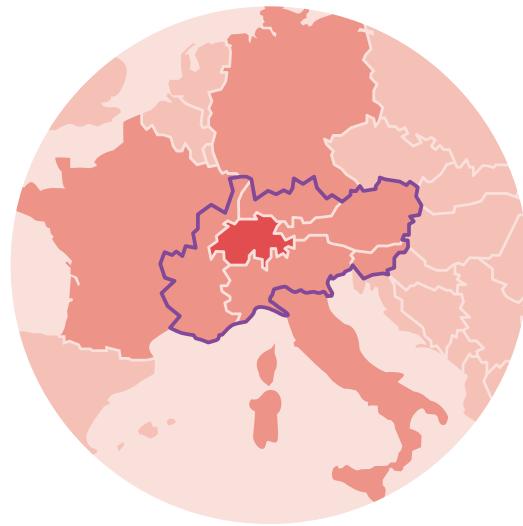
Anche nella legislazione ordinaria trova conferma la predominanza degli strumenti di democrazia diretta. Si citano a tal proposito: la legge per l'esercizio dei diritti politici – *Gesetz über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG)* del 17 luglio 1973 – che dedica l'intero titolo IV alla disciplina del Referendum, dell'iniziativa legislativa e dell'iniziativa di revisione costituzionale, nonché della convocazione del Parlamento (*Landtag*).

Tali strumenti poi trovano ancora più ampia diffusione nel livello di governo comunale, in cui si rinvengono ad esempio le assemblee dei cittadini (*Gemeindeversammlung*). Queste ai sensi dell'art. 24 e seguenti della legge comunale – *Gemeindegesetz (GemG)* del 20 marzo 1996 – costituiscono l'organo principale dei Comuni e sono costituiti da tutti gli elettori del Comune e sono competenti a svolgere le funzioni tipicamente assegnate al consiglio comunale (ad esempio nomina di altri organi, adozione di regolamentazioni comunali).

A fronte di un'ampia previsione di forme di partecipazione diretta, mancano invece previsione legislative che facciano riferimento ai principi e alle forme della democrazia partecipativa. Ciò con l'eccezione della partecipazione dei giovani. Questa viene infatti formalmente garantita da diversi atti, forse in ragione della loro esclusione dagli strumenti di democrazia diretta. La legge sulla scuola prevede a tal riguardo la co-responsabilizzazione e la partecipazione dei giovani nelle decisioni che li riguardano in quanto studenti, ai sensi dell'art. 9b, *Schulgesetz (SchulG)* del 15 dicembre 1971. A tal fine l'ordinamento scolastico prevede l'età e lo stato di sviluppo adeguato alla co-responsabilizzazione e partecipazione.

Sempre con riferimento a tale categoria, ricomprensivo sia i bambini che i giovani, gli artt. 87 e 88 della *Kinder- und Jugendgesetz (KJG)* del 10 dicembre 2008 si occupano di fissare sia i diritti di partecipazione che le relative garanzie procedurali. A tal riguardo, l'art. 87 prevede in particolare che sia il livello centrale che quello comunale garantiscono la partecipazione di giovani e bambini ai processi decisionali pubblici, dando loro la possibilità di esprimere le proprie opinioni, in particolare con riferimento a quelle relative ad affari che li riguardano direttamente e che riguardano il loro futuro. L'art. 88 dispone invece le garanzie procedurali sancendo che lo Stato e i Comuni devono sviluppare procedure adeguate a garantire la partecipazione giovanile. Sempre l'art. 88 prevede poi (comma 2) che eventuali progetti di legge che interessano i giovani siano inviati alle scuole, in modo che gli adolescenti abbiano la possibilità di esprimere la loro posizione in merito. Al comma 3 invece si dispone che negli atti di pianificazione e programmazione 22 che toccano interessi dei giovani siano data evidenza di come sono stati presi in considerazione i loro interessi.

## 1.7 SVIZZERA



### Premessa: l'organizzazione territoriale

La Svizzera è uno Stato federale dal 1848. Il suo potere è ripartito tra la Confederazione (Stato centrale), i 26 Cantoni (Stati federali) e i 2324 Comuni (al 1.1.2015). Ognuno di questi livelli dispone di un potere legislativo (emanare leggi) ovvero esecutivo (farle eseguire). La Confederazione è competente unicamente nei settori che le sono stati espressamente assegnati dalla Costituzione federale. Tutti gli altri compiti (per esempio nei settori dell'educazione, degli ospedali o della polizia) incombono ai Cantoni che godono pertanto di un grado di autonomia molto ampio. In questo senso infatti il grado di asimmetria presente nella federazione elvetica è molto alto, in quanto ogni Cantone può adottare decisioni in numerosissimi settori, tra cui anche quello fiscale. Tutti e ventisei i Cantoni (Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Argovia, Basilea Campagna, Basilea Città, Berna, Friburgo, Ginevra, Giura, Glarona, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, Nidvaldo, Obvaldo, San Gallo, Sciaffusa, Soletta, Svitto, Ticino, Turgovia, Uri, Vallese, Vaud, Zugo, Zurigo) ricadono entro i confini dell'arco alpino e sono pertanto oggetto d'analisi nel presente rapporto.

### Fondamenti costituzionali

I cittadini svizzeri possono partecipare al processo politico non solo eleggendo i loro rappresentanti, ma anche influendo direttamente sulle modifiche legislative o costituzionali da apportare all'ordinamento giuridico. La Svizzera non è l'unico paese in cui il popolo può esercitare forme di democrazia diretta, ma qui queste possibilità sono molto più estese: in questo senso infatti il sistema politico istituzionale svizzero viene definito come di "democrazia semidiretta", essendo frequente il ricorso agli strumenti della democrazia diretta, sia a livello federale, sia nei Cantoni e nei Comuni.

La Costituzione federale dedica un intero titolo (artt. 136-142: "Popolo e Cantoni") ai diritti politici e agli istituti della democrazia diretta, tra cui si annoverano l'iniziativa popolare e diverse forme referendarie. Per quanto attiene invece alla democrazia partecipativa, per come qui intesa, viene in rilievo l'art. 147 Cost. (Procedura di consultazione) recante: "I Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali". La norma, contenuta nella parte riguardante il potere legislativo, prevede che tutti i soggetti interessati da un atto normativo vengano consultati nella sua elaborazione, aprendo così alla possibilità di avviare procedure di stampo deliberativo qualora ritenuto necessario.

### Riferimenti nelle Costituzioni dei Cantoni

Come premesso, i ventisei Cantoni svizzeri ricadono tutti entro i confini dell'arco alpino, e dunque si analizzeranno tutte le loro Costituzioni, andando a porre in rilievo gli elementi più emblematici e innovativi rispetto al quadro generale connotato dalla preponderanza di istituti ed elementi di democrazia diretta.

Si deve innanzitutto sottolineare come un gruppo di Costituzioni cantonalni preveda l'istituto delle *Landesgemeinden* o delle *Gemeindeversammlungen*, ossia assemblee composte dall'intera compagnia di cittadini afferenti ad un Comune o ad un Cantone, titolari del potere di adottare direttamente decisioni di natura politica. Si possono ritenere queste assemblee come manifestazioni pure di quella democrazia diretta intesa come esercizio immediato del potere da parte dei cittadini, riconducibile alla democrazia della Grecia degli antichi o ai *Town Meeting* del New England statunitense, e dunque non pienamente coincidenti con i dettami della democrazia partecipativa laddove le decisioni vengono comunque adottate seguendo il principio di maggioranza, seppur a seguito del dibattito deliberativo che ha luogo in seno all'assemblea. Così prevedono una *Land(e)sgemeinde* a livello cantonale le Costituzioni di: Appenzello Esterno ex art. 1 e del Canton Glarona ex art. 1 e art. 61 ss.. Interessa peraltro notare come quest'ultima costituzione prevede altresì che la partecipazione alla *Landsgemeinde* rappresenti non solo un diritto ma anche un dovere civico (art. 21). Per quanto attiene invece al livello comunale si prevedono assemblee di cittadini (*Gemeindeversammlung; assemblée des citoyens*) nelle Costituzioni dei seguenti Cantoni: Vallese ex art. 72; Ticino ex art. 17; Appenzello Interno ex art. 1; Argovia ex § 59; Basilea Campagna ex § 151; Basilea Città ex § 66; Friburgo ex art. 50; Glarona ex art. 1; Grigioni ex art. 66; Giura ex art. 117; Nidvaldo ex art. 73 ss.; Obvaldo ex art. 47; Uri ex art. 110; Zugo ex § 17; Zurigo ex art. 86.

Al di là dello specifico strumento della *Gemeindeversammlung*, diverse Costituzioni prevedono al loro interno un capo, titolo o paragrafo dedicato ai diritti di partecipazione dei cittadini (*Mitwirkungsrechte*). La maggior parte di questi

si sostanzia nei tradizionali strumenti di democrazia diretta, che come già chiarito sono preponderanti nel sistema svizzero; tuttavia alcune prevedono anche dichiarazioni di principio riguardanti la possibilità dei cittadini di prendere parte alle procedure decisionali. Questo avviene in particolare nelle Costituzioni: del Canton Vaud ex art. 85 ss.; del Canton Appenzello Esterno ex artt. 56-57; del Canton Basilea Campagna ex § 34 ss.; del Canton Lucerna ex §§ 26 e 27; del Cantone Zurigo ex art. 39.

Un gruppo numeroso di Costituzioni cantonali tuttavia fa coincidere i diritti di partecipazione con uno strumento partecipativo in particolare, quello della Consultazione (*Vernehmlassungsverfahren*; *Procédure de consultation*). Come visto tale strumento è previsto anche a livello federale dalla Costituzione stessa e può essere inteso come quella fase della procedura legislativa preliminare in cui i progetti che hanno una considerevole portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale sono sottoposti all'esame di tutti coloro che sono potenzialmente interessati dall'atto normativo in particolare sotto il profilo della esattezza materiale, della idoneità all'attuazione e del consenso. Tra queste si annoverano: la Costituzione del Cantone di Vallese all'art. 30 co. 2; quella del Canton Appenzello Esterno all'art. 57; quella del Canton Basilea Campagna ex § 34 e del Canton Basilea Città al § 53; la Costituzione del Canton Berna all'art. 64; la Costituzione del Canton Lucerna ex § 27; quella del Canton Nidvaldo ex art. 52 co. 5; quella del Canton Schaffhausen ex art 36; la Costituzione del Canton Soletta all'art. 39; l'art. 53 della Costituzione del Canton San Gallo. Anche la Costituzione del Canton Ginevra prevede un *Vernehmlassungsverfahren* (art. 110) ma limitandolo alle cerchie rappresentative, ai partiti politici e ai Comuni.

Infine interessa notare come alcune Costituzioni cantonali prevedano possibilità di partecipazione dei cittadini nello sviluppo di specifiche politiche di settore o nella pianificazione cantonale. Così ad esempio la Costituzione del Canton Basilea Campagna prevede la possibilità di coinvolgere i cittadini nelle decisioni relative allo sviluppo cantonale e comunale ex §117 (*Mitwirkung bei der Planung*); lo stesso accade per la Costituzione del Canton Ginevra ex art. 134. Anche la Costituzione del Canton Basilea Città al § 55 prevede che "*Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind*", così come accade anche – ex art. 46 co. 5 – nella Costituzione del Canton Giura in cui si prevede che nella pianificazione del territorio si tenga "conto del parere delle popolazioni direttamente interessate".

## Disposizioni partecipative nella legislazione federale

Per quanto attiene ai riferimenti alla democrazia partecipativa contenuti nella legislazione federale, si possono individuare diversi atti normativi a questa riconducibili. Per quanto la federazione svizzera sia titolare di competenze limitate, espressamente enumerate in costituzione, e i Cantoni godano di un'amplissima competenza riguardante lo strumentario democratico, come già emerge dall'analisi delle costituzioni cantonali, è comunque possibile rinvenire richiami a strumenti finalizzati ad includere la popolazione nell'elaborazione di atti normativi generali.

Innanzitutto si individua la Legge federale sulla procedura di consultazione del 18 marzo 2005 (SR 172.061) e la relativa Ordinanza sulla procedura di consultazione del 17 agosto 2005 (SR 172.061.1) finalizzate a dare attuazione all'art. 147 della Costituzione. La legge dispone che la procedura di consultazione fornisce informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie, prevendendo altresì che qualsiasi persona o organizzazione possa parteciparvi e presentare il proprio parere (artt. 2 e 4).

Si individua poi un importante riferimento alla partecipazione dei cittadini nell'art. 4 della Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (SR 700) dal momento in cui "Le autorità incaricate di compiti pianificatori informano la popolazione sugli scopi e sullo sviluppo delle pianificazioni previste" e "provvedono per un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio". Si tratta di una legge che stabilisce in via di principio le direttive che in particolare Cantoni e Comuni sono tenuti a seguire nelle procedure di pianificazione territoriale. Queste disposizioni trovano attuazione in un'ulteriore fonte giuridica federale, l'Ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (SR 700.1) il cui art. 19 rileva in particolare per quanto riguarda la democrazia partecipativa.

Sempre nell'ambito dello sviluppo delle politiche di settore, in particolare in ambito ambientale, interessa fare riferimento a due ulteriori fonti legislative. La prima è la Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 (SR 451) che prevede il coinvolgimento delle popolazioni interessate ex art. 23i. La seconda invece è il recepimento legislativo della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (SR 0.814.07) che agli artt. 6, 7 e 8 si occupa della partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche, della partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale e della partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti e di applicazione generale.

## Legislazione cantonale concernente la democrazia partecipativa

Come già posto in evidenza, la struttura democratica svizzera poggia sui fondamenti della democrazia diretta, lasciando poco spazio allo sviluppo di metodi di innovazione democratica. Ciò vale anche a livello cantonale, per quan-

to – come emerso nell’analisi della Costituzioni cantonali – sia comunque possibile individuare istituti parzialmente riconducibili alla democrazia partecipativa.

A fronte del grande numero di Cantoni (26) non sarà possibile offrire una panoramica completa sugli atti legislativi che si occupano del coinvolgimento partecipativo dei cittadini. Si procederà quindi ad una selezione esemplificativa di atti normativi che diano un’idea delle modalità con cui si provvede a dare attuazione a quegli elementi posti in evidenza nelle costituzioni cantonali. Sono in particolare due le categorie di atti legislativi che possono essere ricondotti alla volontà cantonale di includere i cittadini in processi democratici dall’ispirazione partecipativa: la prima riguarda le leggi che disciplinano il funzionamento delle Assemblee comunali (*Gemeindeversammlung*) che tuttavia come si è visto rappresentano, più che una forma di democrazia partecipativa, la manifestazione più pura della democrazia diretta in cui i cittadini prendono le decisioni senza intermediazione del potere politico; la seconda invece include tutte quei procedimenti istituzionalizzati di partecipazione previsti dalle leggi di settore, in particolare quelle inerenti alla pianificazione urbanistica e ambientale, settore in cui i riferimenti alla partecipazione popolare si fanno più numerosi.

Quanto alla prima categoria, i Cantoni che provvedono a dare attuazione legislativa all’istituto della *Gemeindeversammlung* vi provvedono nell’ambito della Legge sul Comune (*Gemeindegesetz*). Tra questi ad esempio si vedano: §§ 47 ss. del *Gemeindegesetz* del Canton Basilea Campagna; §§ 19 ss. del *Gemeindegesetz* del Canton Argovia; art. 14 del *Gemeindegesetz* del Canton Appenzello Esterno; §§ 6 ss. del *Gemeindegesetz* del Canton Basel Stadt; art. 28 del *Gemeindegesetz* del Canton Glarona; art. 19 del *Gemeindegesetz* del Canton Sciaffusa; artt. 11 ss. della Legge organica comunale del Canton Ticino; §5 del *Gemeindegesetz* del Canton Turgovia; e il §§ 69 e ss. del *Gemeindegesetz* del Canton Zugo.

A questo punto si deve effettuare un riferimento anche agli atti normativi dei Cantoni di Appenzello Interno (*Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 Der Grosse Rat des Kantons Appenzello Interno, SR 160.410*) e del Canton Glarona (*Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde* del 6 maggio 1973 I D/21/2) inerenti l’attivazione e il funzionamento dell’istituto della *Landsgemeinde*.

La seconda categoria di interventi riguarda invece quegli atti normativi di settore in cui viene prevista – in attuazione di quanto previsto in termini molto generici a livello di costituzione cantonale – la partecipazione della popolazione (*Information und Mitwirkung der Bevölkerung*) all’elaborazione dei piani di sviluppo urbanistico e/o ambientale e/o energetico e/o delle acque e/o delle foreste. Esemplicando si vedano: per il Canton Berna il *Baugesetz* ex art. 58 e il *Wasserbaugesetz* ex art. 23; per il Canton Argovia il *Waldgesetz* al § 15; per il Canton Appenzello Interno l’art. 9 del *Baugesetz*; per il Canton Basilea Campagna il §4 della *Wasserbauverordnung*, il § 7 del *Raumplanungs- und Baugesetz* e il § 27 della *Kantonale Waldverordnung*; per il Canton Basel-Stadt il § 74 della *Bau- und Planungsverordnung* e il § 22 del *Waldgesetz*; per il Canton Grigioni l’art. 4 del *Raumplanungsgesetz*; per il Canton Ticino l’art. 5 della Legge sullo sviluppo territoriale; per il Canton Turgovia il § 9 del *Planungs- und Baugesetz*; per il Canton Uri l’art. 44 del *Planungs- und Baugesetz*. Si deve tuttavia ancora una volta rimarcare come le disposizioni menzionate si limitino a prevedere la partecipazione del pubblico all’elaborazione di questi piani, senza entrare nel merito delle modalità materiali secondo cui tale partecipazione dovrebbe venire in essere, lasciando così nelle mani dell’amministrazione la possibilità di decidere come strutturarla.

Si aggiunge infine che in un gran numero di Cantoni è possibile rilevare la presenza di regolamenti amministrativi (*Verordnungen*) di disciplina di quelle procedure di consultazione (*Vernehmlassungsverfahren*; *Procédure de consultation*) previste nelle costituzioni cantonali.

## 1.8 SLOVENIA



### Premessa: l'organizzazione territoriale

La Slovenia è uno Stato unitario di recente indipendenza (1991) fondata su una forma di decentramento di natura amministrativa, in cui al livello centrale si affianca quello comunale. In particolare la costituzione del 1991 garantisce l'autogoverno locale (art. 9 e artt. 138-144) e la legge di riforma del governo locale del 1993 (*Local Goverment Act*) fissa i principi organizzativi che devono informare l'ordinamento dei Comuni (che ad oggi sono 212). Dal 2012 la Slovenia è altresì suddivisa per ragioni statistiche in 12 Regioni, le quali di conseguenza non hanno organi o competenze proprie. Della loro costituzione dispone la Costituzione in seguito alla modifica intervenuta nel 2006. Infine, lo Stato sloveno è articolato in 58 unità amministrative statali devolute, che non sono enti autonomi ma semplicemente assicurano lo svolgimento dei compiti e delle responsabilità dello Stato a livello decentrato. Tale assetto trova riscontro sia nel riparto delle competenze, laddove la potestà legislativa si concentra in via esclusiva nelle mani del livello centrale, sia nel conferimento alle autorità statali del potere di supervisionare la legalità delle attività svolte dalle autorità locali. Le Regioni quindi non godono di poteri legislativi. Sono istituite con legge ordinaria, la quale determina altresì il relativo territorio e la denominazione. Sempre con legge ordinaria si trasferisce l'esercizio di specifici compiti insieme alle risorse necessarie per farvi fronte. Poiché questa sezione del rapporto è destinata alla ricostruzione del quadro legislativo in materia di democrazia partecipativa verranno prese in considerazione solo le disposizioni adottate in materia dallo Stato centrale, siano esse di rango costituzionale o ordinario.

### Fondamenti costituzionali

Nella costituzione della Slovenia non si rinviene un'esplicita previsione normativa dedicata alle forme di democrazia partecipativa. D'altro canto, l'art. 44 Cost. nel sancire "il diritto di ogni cittadino, in conformità con la legge, di partecipare o direttamente o attraverso rappresentanti eletti alla gestione degli affari pubblici" è riconducibile ai canoni tipici della democrazia diretta o di quella rappresentativa. In tal senso si può anche interpretare l'art. 145 Cost. che prevede che i cittadini possano vedersi attribuita dalla legge l'autorità di gestire autonomamente determinate materie che rientrano nella competenza dello Stato centrale. Cionondimeno, anche in forza dell'adesione a trattati internazionali tra cui emblematicamente la Convenzione di Aarhus, partecipazione del pubblico ai processi decisionali è un principio accolto dall'ordinamento sloveno.

### Disposizioni riconducibili alla democrazia partecipativa nella legislazione statale

In Slovenia la democrazia partecipativa è oggetto di previsione sia in atti di portata generale, sia in disposizioni di settore che nel regolare specifici ambiti dell'azione pubblica prevedono altresì strumenti e procedure di coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale, in particolare con riferimento all'adozione di atti amministrativi di portata generale.

Tra gli atti di portata generale si richiama emblematicamente – ancorché non si tratti di una legge in senso proprio – l'atto che disciplina l'organizzazione e le procedure decisionali del Governo sloveno (*Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia*). Tale atto prevede all'art. 9, rubricato "partecipazione pubblica" – che esperti e il pubblico possano presentare proposte e opinioni al Governo, al ministro competente o agli uffici governativi sugli atti che questi sono chiamati ad adottare, disponendo che debbano essere esaminate e, se possibile, prese in considerazione nell'adozione della regolamentazione. Al fine di rendere effettiva tale possibilità, il soggetto proponente un atto regolamentare deve inviare gli esperti e il pubblico in generale a partecipare alla fase di elaborazione, pubblicando sul sito istituzionale sia la bozza dell'atto che un invito a partecipare, contestualmente indicando il termine entro cui ciò è possibile (tra 30 e 60 giorni dalla pubblicazione). Inoltre la disposizione *de qua* prevede l'obbligo per il proponente di informare per iscritto gli esperti e il pubblico nel caso in cui le relative proposte e opinioni non siano state prese in considerazione, dando spiegazione delle ragioni di tale decisione entro 15 giorni dall'adozione dell'atto. La disposizione si preoccupa anche di elencare tassativamente le eccezioni a tale regola, tra cui le procedure di emergenza, decisioni relative al bilancio nazionale (adozione, implementazione, ...) o con esso connesse (leggi finanziarie), regole procedurali del governo, ratifica di trattati internazionali.

La stessa risoluzione dell'assemblea nazionale (*Resolution on Legislative Regulation* del 2009) relativa all'attività legislativa racchiude un impegno politico a favore dell'inclusione del pubblico nei processi decisionali destinati sia all'elaborazione di atti normativi sia all'elaborazione di politiche pubbliche in generale. Il riconoscimento della partecipa-

zione pubblica quale regola nella formazione anche degli atti legislativi si ricava implicitamente anche dalla disciplina relativa all'organizzazione e al funzionamento del parlamento (*Rules of Procedure of the National Assembly – PoDZ-1*), in cui l'art. 46 dispone la pubblicità nei media delle procedure di partecipazione, mentre l'art. 115 nel prevedere l'introduzione tra i contenuti necessari di una bozza di legge, prevede che in essa si dia atto della partecipazione del pubblico nella fase di elaborazione del progetto di legge.

Per quanto concerne invece la disciplina di settore, particolare interesse riveste la legislazione vigente in materia ambientale. La legge relativa alla gestione delle acque – *Waters Act (ZV-1)*, del 22 luglio 2002 come successivamente modificato – include all'art. 3 tra i principi che devono informare l'attività in materia il principio di partecipazione pubblica, permettendo al pubblico di partecipare all'adozione dei piani di gestione delle acque. Inoltre ai sensi dell'art. 55 c. 3.2 il piano in questione deve dare atto delle attività e dei risultati della partecipazione pubblica nell'elaborazione del piano. L'art. 58 dispone poi nello specifico sulle procedure per garantire la partecipazione pubblica. La partecipazione si concretizza nel riconoscimento della facoltà di presentare proposte scritte, opinioni e iniziative varie entro un anno dalla notifica dell'avvio della procedura di elaborazione del piano, nonché successivamente anche sulla bozza di piano predisposta almeno un anno prima dell'inizio del periodo di validità (entro sei mesi dalla sua pubblicazione).

In tal senso dispone anche la legge sulla pianificazione territoriale – *Spatial Planning Act (ZPNact)* del 2007. L'art. 5 nel definire il principio di pubblicità sancisce – al comma 1 – sia l'obbligo degli enti nazionali e comunali competenti all'adozione degli atti di permettere sia agli individui di esprimere i propri interessi sia a tutte le persone interessate di partecipare nelle procedure di elaborazione e di adozione degli atti di pianificazione territoriale. L'art. 32 dispone poi nello specifico sulle procedure per garantire la partecipazione pubblica nell'elaborazione del piano nazionale di pianificazione territoriale prevedendo un'audizione pubblica sul progetto, disponendo precise garanzie temporali ai fini di rendere effettiva la partecipazione, garantendo il diritto del pubblico di partecipare nelle varie fasi di elaborazione dell'atto attraverso commenti e proposte e prevedendo in capo all'ente competente ad adottare l'atto l'obbligo di prendere in esame le varie proposte e posizioni e di prendere pubblicamente una posizione in merito. Inoltre, nel caso in cui nell'adozione del piano si renda necessario procedere ad una valutazione di impatto ambientale il pubblico deve esserne informato. In analogia con quanto previsto dall'art. 32, l'art. 50 dispone invece sulle procedure per garantire la partecipazione pubblica nell'elaborazione del piano comunale di pianificazione territoriale (l'art. 60 si riferisce invece al piano territoriale comunale di dettaglio, rinviando all'art. 50).

Nella legge di protezione ambientale (*Environment Protection Act (ZVO-1)* SOP-2004-01-1694 – da ultimo modificato ex *Act amending the Environment Protection Act (ZVO-1B)* – OJ RS, No. 70/08) sono numerose le disposizioni che si occupano della partecipazione pubblica. *In primis*, l'art. 13 – nel sancire il principio della pubblicità quale principi che deve informare la materia, prevede al comma 3 “il diritto del pubblico a partecipare alle procedure riguardanti l'elaborazione e l'adozione di piani, programmi e attività in materia di protezione dell'ambiente”. Inoltre, al comma 5 si specifica tale diritto, prevedendo la partecipazione alle procedure per l'adozione di politiche, strategie, programmi e piani che riguardano la protezione dell'ambiente, inclusa anche l'adozione di atti legislativi (laddove prevista da questa legge). Scorrendo il testo della legge *de qua*, l'art. 26 rubricato “partecipazione pubblica” dispone poi nello specifico sulle garanzie procedurali e temporali per la partecipazione all'elaborazione del programma delle misure per migliorare la qualità dell'ambiente o delle componenti ambientali. Anche in questo caso è forte l'analogia con le garanzie procedurali e temporali sopra menzionate.

Sulla stessa linea di colloca anche l'articolo 34a che ha aggiunto (in seguito alla modifica del 2008) una forma di partecipazione pubblica con specifico riferimento all'adozione di disposizioni normative (*regulations*) che possono avere un impatto significativo sull'ambiente (inclusa quelle relative alla protezione ambientale, alla conservazione e alla gestione delle risorse naturali). Anche in questo caso la norma dispone circa la garanzia della possibilità di familiarizzare con la proposta e di presentare commenti ed esprimere opinioni in merito. Ancora, l'art. 37 garantisce la partecipazione sia all'elaborazione del programma nazionale di azione ambientale (*national environmental action programme*), contenente la definizione di obiettivi di lungo periodo, linee guida, compiti e attività in materia di protezione ambientale, sia ai programmi ambientali di azione operativa (*operational action programmes on the environment*), che il governo è tenuto ad adottare per dare attuazione al programma nazionale di azione ambientale di cui sopra.

Le garanzie di partecipazione pubblica sono poi particolarmente significative con riferimento alla valutazione di impatto ambientale, richiesta per svariate attività, incluso l'elaborazione e la modifica di piani, programmi e altri documenti, dalla cui implementazione potrebbe derivare un impatto sull'ambiente. Ai sensi dell'art. 58, il ministro competente deve rendere disponibile tutta la documentazione (inclusa la domanda per il consenso di protezione ambientale, il rapporto sull'impatto ambientale, le opinioni scritte rese sulle revisioni apportate, la bozza di decisione sul consenso di protezione ambientale) permettendo al pubblico di esprimere le proprie opinioni e fare i propri commenti. Una procedura analoga è prevista per quei piani, programmi o altri documenti destinati ad avere un impatto sull'ambiente e per cui è richiesta la valutazione di impatto ambientale integrato (*Integrated environmental impact assessment*). In questi casi infatti – ai sensi dell'art. 43 – il soggetto proponente deve rendere pubblico il piano, il rapporto ambientale ed eventuali modifiche affinché gli atti in questione siano oggetto di dibattito pubblico per almeno 30 giorni. Durante questo periodo il pubblico ha il diritto di esprimere le proprie opinioni e di fare commenti sul piano e sul rapporto

ambientale. Il proponente è tenuto a garantire adeguata pubblicità circa il luogo e il periodo in cui i documenti saranno disponibili al pubblico ai fini del dibattito pubblico, indicando altresì il metodo con cui esprimere opinioni e fare commenti. Il diritto a partecipare è riconosciuto a ogni persona fisica e giuridica che ha residenza permanente o un ufficio registrato o una proprietà nell'area coperta dal piano.

Anche la legge sulla protezione del patrimonio culturale prevede in principio il coinvolgimento del pubblico. Dispone infatti l'art. 2 del *Cultural Heritage Protection Act* (ZVKD-1) che è nel pubblico interesse che la protezione del patrimonio comprenda la partecipazione pubblica in questioni relativa alla sua tutela.

In generale tali disposizioni legislative di settore nel prevedere un'ampia partecipazione del pubblico all'adozione di atti amministrativi di portata generale si limitano per lo più a prevedere generali garanzie procedurali e temporali destinate a rendere effettiva la partecipazione, lasciando al contempo libere le parti quanto ai metodi e agli strumenti con cui rendere effettivo l'esercizio del diritto. Inoltre, mancano disposizioni circa gli effetti sul processo decisionale delle opinioni espresse e dei commenti resi. Peraltro trattandosi per lo più di forme della partecipazione amministrativa, risultano nel complesso poco affini ai principi e alle logiche della democrazia deliberativa.

Particolarmente significativa è infine la partecipazione della popolazione alle decisioni pubbliche del livello locale. Ciò rileva anche perché tra le funzioni di tale livello rientra l'implementazione di misure a salvaguardia dell'ambiente. Fermi i principi fondamentali in materia di auto-governo locale (artt. 138-144 Cost.), la relativa disciplina è contenuta – oltre che negli atti legislativi di settore adottati dal livello centrale (sopra menzionati) – nel *Local Self-government Act* (LSA). Oltre a prevedere forme riconducibili alla democrazia diretta (assemblea locale, iniziativa popolare, referendum), la legge prevede forme di coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale a livello di Comuni.

Da un lato, l'art. 64 LSA nel fissare i contenuti degli statuti comunali, prevede che in esso si definiscano le modalità di partecipazione dei membri del Comune nell'adozione delle decisioni. Dall'altro, l'art. 45 LSA prevede che i cittadini possano discutere, presentare le proprie posizioni, formulare proposte, esprimere opinioni e adottare decisioni negli incontri comunali (*citizens' meetings*), in conformità con la legge e lo statuto. Tali consensi possono riguardare l'intero territorio comunale o sue parti e sono convocati dal sindaco ex officio o su richiesta da parte del 5% dell'elettorato attivo di riferimento. A tal proposito lo statuto deve prevedere: le materie che possono essere fatto oggetto di discussione, le procedure di convocazione del consesso e di svolgimento, i requisiti numerici di partecipazione per la validità delle deliberazioni, nonché di eventuali decisioni, e gli effetti/i vincoli che le posizioni espresse (o le decisioni prese) hanno nei confronti degli organi comunali competenti ad adottare le relative decisioni.



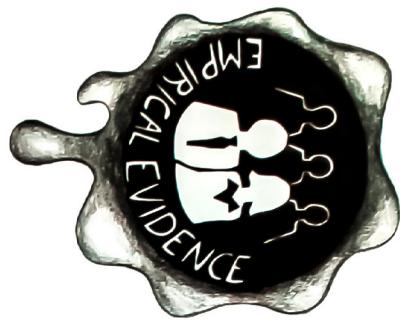


# **PARTE II**

## **DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA NELLA PRASSI METODOLOGICA MUNICIPALE**

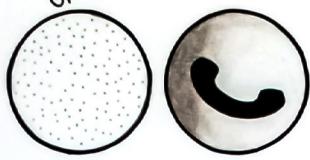


# PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE ALPINE AREA



INTERVIEWS

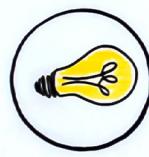
## **PARTICIPATION BY-LAWS, CHARTERS**



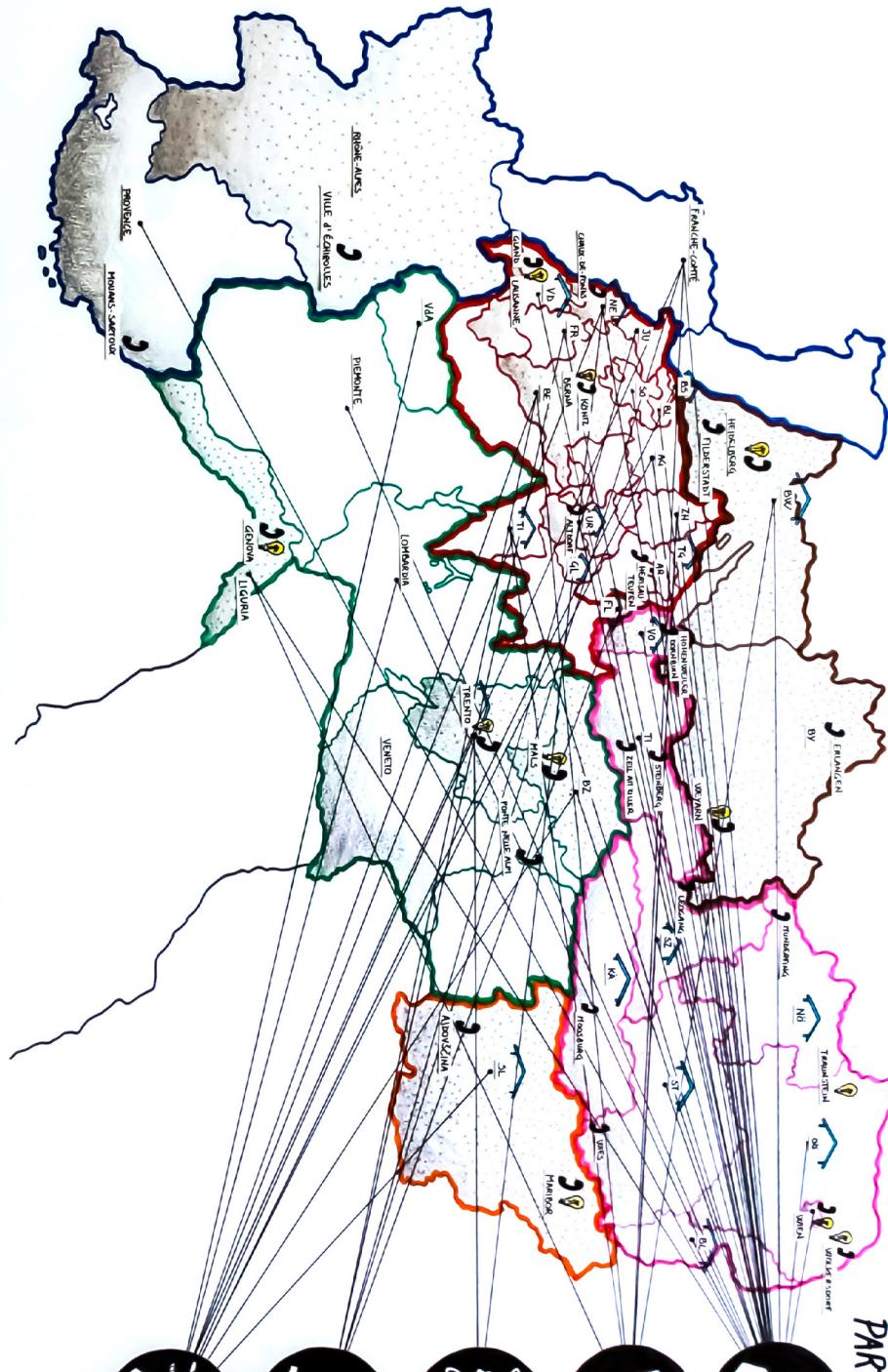
## RESULTS FROM QUESTIONNAIRES



## REGIONAL OFFICES



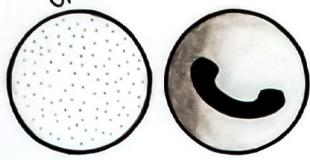
### **EXAMPLE OF GOOD PRACTICE**



## Legend:



## REGIONAL OFFICES



## **CONDUCTED INTERVIEWS**

CULTURE OF  
TOGETHERNESS



LEGITIMATION



EDUCATION



INNOVATION,  
SUSTAINABILITY



POLITICAL INVOLVEMENT

## **MAIN GOALS OF THE PARTICIPATORY PROCESSES**

## 2.1 METODOLOGIA

Le strutture costituzionali che sottendono alle autorità subnazionali dei sette stati Alpini forniscono un quadro piuttosto eterogeneo che le disposizioni della legislazione internazionale e dell'Unione europea riescono ad armonizzare solo fino a un certo grado (Bußjäger 2010). Sebbene l'analisi dei dati in questa parte dello studio conferma quanto esposto, va riconosciuto che gli abitanti delle regioni dello Spazio Alpino hanno un elemento in comune: le relazioni storico-spaziali (Pernthaler 2009). Rispetto ad altre macro-regioni geografiche, queste relazioni comportano una forma molto diversa di definizione delle politiche, di formazione delle identità e di prestazioni del sistema e, in quanto tali, costituiscono un elemento vincolante all'interno dello Spazio Alpino (Große-Hüttmann 2009). Inoltre, esse non solo consentono la creazione di spazi per l'avvio, la realizzazione e l'ulteriore sviluppo delle pratiche partecipative, ma anche facilitano lo scambio di conoscenze sulle implicazioni teoriche e le prove empiriche della democrazia partecipativa nello Spazio Alpino.

L'obiettivo primario di questa parte dello studio è analizzare il livello più basso di governo all'interno del sistema multilivello europeo – il Comune; sul quale si valuta il set di dati empirici (interviste in alcuni Comuni e questionari a livello nazionale/regionale per quanto riguarda le questioni generali in materia di partecipazione pratiche, procedure e processi partecipativi). In ultima analisi, i capitoli seguenti perseguono l'obiettivo di fornire una panoramica sull'istituzionalizzazione di processi partecipativi di successo, dalla prospettiva degli attori chiave delle autorità locali (politici e funzionari). Considerando questo come scopo, ci si accinge, brevemente, a differenziare la natura costituzionale e la letteratura della scienza politica sulla democrazia partecipativa.

In linea con gli scopi del report e con gli obiettivi indicati dalla *partnership* del progetto GaYA, questa parte dell'analisi comparativa mira a raccogliere ed esaminare esempi positivi di esperienze innovative di democrazia partecipativa nello Spazio Alpino, con particolare attenzione ai Comuni e alla partecipazione dei giovani. Per raggiungere tale obiettivo, l'analisi si basa su dati raccolti da fonti primarie e secondarie, come le costituzioni regionali, gli statuti comunali, i questionari e le interviste semi-strutturate, nonché dalla letteratura in materia. A questo proposito, sono stati valutati dapprima i dati primari, le fonti di legge e le linee guida per la partecipazione e i loro risultati sono stati testati rispetto al background dei principali concetti presenti nella letteratura. In gran parte, il materiale è stato compilato dal team di progetto dell'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research, con l'assistenza dei partner del progetto e degli intervistati.

Scorrendo il report, il lettore dovrebbe tenere presente la seguente sfida metodologica che interessa le analisi istituzionali comparative: raggiungere il giusto equilibrio tra l'illustrazione delle tendenze emergenti ed in atto e l'analisi di studio dei casi emblematici. Mentre, naturalmente, è importante definire il quadro formale, teorico e multilivello in cui si può evolvere la democrazia partecipativa, l'analisi empirica delle fonti raccolte assume un approccio più funzionale e traccia le pratiche istituzionali, politiche e amministrative che sono emerse come fattori rilevanti per l'attuazione di pratiche partecipative di successo. Con alcune eccezioni, come alcune pratiche esemplari spiegate in modo più dettagliato, l'analisi non si concentra su casi studio dei paesi ma, piuttosto, fornisce un confronto tra soggetti istituzionali che sembrano essere buoni esempi di democrazia partecipativa. Considerando l'ambito del progetto, è stata prestata particolare attenzione a come la partecipazione dei giovani funzioni in questi ambiti istituzionali. I collegamenti contenenti i dettagli delle fonti raccolte e del materiale analizzato sono elencati anche al fine di fornire ulteriori fonti di informazioni a tutti i lettori interessati (cfr. 2.6).

Durante la prima fase dell'analisi relativa alle esperienze di democrazia partecipativa nello Spazio Alpino, è stato inviato un questionario comune agli amministratori di tutte le 48 entità subnazionali dello Spazio Alpino, nonché alla Slovenia e al Liechtenstein. Questo questionario è stato sviluppato da ricercatori e esperti di analisi statistica di Eurac Research in collaborazione con i partner del progetto. L'obiettivo era sia quello di fornire un quadro delle pratiche esistenti della democrazia partecipativa per come si sono svolte nei diversi Stati e Regioni, sia di raccogliere i pareri dei rappresentanti regionali sul successo di tali pratiche, al fine di porre le basi per la seconda fase della raccolta dei dati sotto forma di interviste semi-strutturate. Le decisioni su chi dovessero essere i soggetti da contattare sono state condivise con i partner del progetto o con gli osservatori di progetto sulla base delle esperienze nelle rispettive Regioni e Stati. Lo scopo era quello di contattare i rappresentanti con la più ampia conoscenza degli argomenti del progetto nella loro Regione. Complessivamente sono stati raccolti 42 questionari dei 50 previsti.<sup>5</sup>

La seconda fase della raccolta dei dati si è svolta sotto forma di interviste semi-strutturate con i politici e con gli amministratori comunali. Queste interviste hanno interessato i Comuni che hanno posto in essere esempi positivi e esperienze innovative di democrazia partecipativa. Il fine delle interviste era di individuare pratiche istituzionali, amministrative e politiche che favoriscono la democrazia partecipativa. La selezione è stata effettuata principalmente

<sup>5</sup> Le Regioni, *Länder* e Cantoni che non hanno compilato il questionario sono: Appenzello Interno, Lucerna, Obvaldo, Sciaffusa, San Gallo (Svizzera); Rhône-Alpes (Francia), Friuli Venezia Giulia (Italia), Baviera (Germania).

dai 41 Comuni elencati dai rappresentanti regionali e statali e derivanti da ulteriori consigli da parte degli amministratori regionali per colmare le lacune in alcune Regioni. Infine, per garantire che il numero di 25 interviste della proposta di progetto venisse raggiunto, oltre 30 Comuni di tutti e sette gli Stati Alpini sono stati contattati dal Team di lavoro di Eurac Research o direttamente dai partner stessi del progetto, qualora si rendesse necessaria la mediazione linguistica. Del campione di Comuni contattati, 31 hanno acconsentito a realizzare le interviste entro il periodo di tempo proposto (elencati nella Tabella 1). Purtroppo, alcuni Comuni di interesse e qualificati non hanno potuto aderire all'intervista per questioni di tempo per cui non è stato possibile condurre interviste in nessun comune in Liechtenstein. Complessivamente sono stati raggiunti un totale di 16 politici (Sindaci, Vicesindaci, altri esponenti di amministrazioni comunali e membri dei Consigli Comunali) e 18 amministratori (funzionari di dipartimenti dell'amministrazione generale, o dei dipartimenti relativi alla partecipazione, ai giovani, alla comunicazioni o dipartimenti urbanistici). Ad alcune interviste ha preso parte più di un interlocutore. Al fine di garantire l'anonimato degli intervistati, la Tabella 1 elenca solo il loro ruolo generale.

Considerando la diversità linguistica e le peculiarità regionali degli Stati membri dello Spazio Alpino, le interviste sono state divise tra quattro partner del progetto. Oltre a Eurac Research, le interviste slovene sono state condotte dal Comune di Idrija e le interviste che richiedevano la conoscenza della lingua francese sono state realizzate da Alparc e dal Parc de Bauges. Tuttavia, per garantire la comparabilità dei risultati, il Team di lavoro di Eurac Research ha sviluppato le linee guida dettagliate per le interviste telefoniche semi-strutturate. In un passo successivo, i risultati sono stati raggruppati in tabelle di risposta standardizzate, al fine di facilitare l'analisi comparativa dei dati e di rivelare modelli, tendenze e somiglianze.

All'inizio di questa parte empirica della ricerca, una mappa informativa illustra l'arco alpino e visualizza i risultati della ricerca. Uno dei risultati principali dimostra che non esiste una singola formula standard per la partecipazione che porta a buone pratiche. Le esperienze mappate sono molteplici e prendono forme diverse in tutto lo Spazio Alpino, come riflette la mappa informativa. Per visualizzare questa diversità, la mappa mette in evidenza i risultati specifici nell'area geografica approssimativa. Queste mappe, naturalmente, non sono onnicomprensive, ma sono destinate a rappresentare le buone pratiche basate sulla metodologia del rapporto. Ciò può significare che alcune Regioni sono evidenziate meno di altre. Il lettore della mappa dovrebbe utilizzare la mappa come aiuto visivo per la comprensione dei dati.

Piuttosto che delle istruzioni per l'attuazione della democrazia partecipativa, le osservazioni risultanti da questo studio dovrebbero essere interpretate come proposte di successo, in relazione all'area di realizzazione, di come la partecipazione del cittadino (cittadinanza attiva) possa funzionare e abbia funzionato.

**Tabella 1: Interviste (livello comunale)**

PAESE	COMUNE	STATO/ CANTONE/ REGIONE	POPOLAZIONE	INTERVISTA CON
Austria	Moosburg <a href="http://www.moosburg.gv.at">http://www.moosburg.gv.at</a>	Carinzia	4567	Politico
	Wolkersdorf <a href="http://www.wolkersdorft.at">http://www.wolkersdorft.at</a>	Bassa Austria	7192	Politico
	Munderfing <a href="http://www.munderfing.at">http://www.munderfing.at</a>	Alta Austria	3031	Politico&Amministratore
	Leogang <a href="http://www.leogang.at/">http://www.leogang.at/</a>	Salisburghese	3252	Politico
	Wies <a href="https://www.wies.at/">https://www.wies.at/</a>	Stiria	4511	Politico
	Steinberg am Rofan <a href="http://www.steinberg.tirol.gv.at/">http://www.steinberg.tirol.gv.at/</a>	Tirolo	ca. 300	Politico&Amministratore
	Zell am Ziller <a href="http://www.gemeinde-zell.at/">http://www.gemeinde-zell.at/</a>	Tirolo	1884	Politico
	Dornbirn <a href="https://www.dornbirn.at/home/">https://www.dornbirn.at/home/</a>	Vorarlberg	48 152	Amministratore

	Hohenweiler <a href="http://www.hohenweiler.at/">http://www.hohenweiler.at/</a>	Vorarlberg	ca. 1250	Politico
	Vienna <a href="https://www.wien.gv.at/politik-verwaltung/">https://www.wien.gv.at/politik-verwaltung/</a>	Vienna	ca. 1 840 000	Amministratore
<b>Svizzera</b>	Teufen <a href="https://www.teufen.ch/xml_1/internet/de/intro.cfm">https://www.teufen.ch/xml_1/internet/de/intro.cfm</a>	Appenzello Esterno	15 777	Politico&Amministratore
	Herisau <a href="http://www.herisau.ch/de/">http://www.herisau.ch/de/</a>	Appenzello Esterno	15 777	Politico&Amministratore
	Bern <a href="http://www.bern.ch/">http://www.bern.ch/</a>	Berna	140 567	Amministratore
	Köniz <a href="https://www.koeniz.ch/politik/politik.page/785">https://www.koeniz.ch/politik/politik.page/785</a>	Berna	41 706	Amministratore
	Ville de la Chaux-de-Fonds <a href="http://www.chaux-de-fonds.ch/">http://www.chaux-de-fonds.ch/</a>	Neuchâtel	38 955	Amministratore
	Altdorf <a href="http://www.altdorf.ch/de/">http://www.altdorf.ch/de/</a>	Uri	ca. 9000	Politico
	Losanna <a href="http://www.lausanne.ch/de/">http://www.lausanne.ch/de/</a>	Vaud	ca. 135 000	Amministratore
	Gland <a href="http://www.gland.ch/accueil.html">http://www.gland.ch/accueil.html</a>	Vaud	12 788	Amministratore
<b>Francia</b>	Ville d'Échirolles <a href="http://www.echirolles.fr/participation-citoyenne">http://www.echirolles.fr/participation-citoyenne</a>	Rhône-Alpes	35 875	Amministratore
	Ville de Mouans-Sartoux <a href="http://www.mouans-sartoux.net/">http://www.mouans-sartoux.net/</a>	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Ca. 10 300	Politico
<b>Germania</b>	Heidelberg <a href="http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Buergerbeteiligung.html">http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Buergerbeteiligung.html</a>	Baden-Württemberg	ca. 150 000	Amministratore
	Filderstadt <a href="http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Netzwerk_Portal.html">http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Netzwerk_Portal.html</a>	Baden-Württemberg	45 777	Amministratore
	Erlangen <a href="https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx">https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx</a>	Baviera	ca 112 000	Amministratore
	Weyarn <a href="http://www.weyarn.de/aktiv.htm">http://www.weyarn.de/aktiv.htm</a>	Baviera	3703	Politico
<b>Italia</b>	Celle Ligure <a href="http://www.comune.celle.sv.it/">http://www.comune.celle.sv.it/</a>	Liguria	5237	Politico
	Municipio 1, Centro Est del Comuni di Genova <a href="http://www.comune.genova.it/amministrazione-condivisa">http://www.comune.genova.it/amministrazione-condivisa</a>	Liguria	89 370	Politico

	Trento <a href="http://www.comune.trento.it/">http://www.comune.trento.it/</a> Aree-tematiche/Beni-comuni	Provincia Autonoma di Trento	ca. 117 000	Amministratore
	Mals/Malles <a href="http://www.gemeinde.mals.bz.it/system/web/default.aspx?sprache=2">http://www.gemeinde.mals.bz.it/system/web/default.aspx?sprache=2</a>	Provincia Autonoma di Bolzano	5088	Amministratore
	Ponte nelle Alpi <a href="http://www.comune.pontenelle-alpi.bl.it/xhtml/">http://www.comune.pontenelle-alpi.bl.it/xhtml/</a>	Veneto	8363	Politico
Slovenia	Maribor <a href="http://www.maribor.si/">http://www.maribor.si/</a>		ca. 95 500	Amministratore
	Ajdovščina <a href="https://www.ajdovscina.si/">https://www.ajdovscina.si/</a>		ca. 18 900	Amministratore

## 2.2 IL LIVELLO COMUNALE: PARTECIPAZIONE PER, DI E CON I CITTADINI

In linea con l'idea di Abraham Lincoln di "governo per il popolo, del popolo e con il popolo", il Comune, come livello di governo più vicino ai cittadini, è, innanzitutto, la culla della democrazia rappresentativa (forze politiche locali). In secondo luogo, è una scuola di partecipazione (politica locale di / con i cittadini) e, in terzo luogo, è un laboratorio per modelli innovativi e deliberativi di partecipazione (politica locale dei cittadini). Il Comune è considerato la più antica forma di suddivisione governativa e rappresenta la forma di base della cooperazione socio-politica umana. In quanto servizio di assistenza orientata ai cittadini/utenti, è l'istituzione con cui hanno immediata identificazione (Steger 2014).

La democrazia partecipativa si basa sulla deliberazione (dal Latino: discussione, osservazione, riflessione), di una pratica discorsiva e consensuale basata sulla creazione di opinioni e su processi decisionali in una società civile critica, che è caratteristica di una sfera pubblica autonoma (Landwehr 2012). Tali pratiche sono nate a livello municipale e sono utilizzate in particolare a questo livello. Dopotutto, il Comune è la suddivisione politica che, rispetto ai livelli governativi più alti, ha il maggior potenziale innovativo a causa della sua dimensione gestibile e del collegamento diretto con il pubblico interessato. Pertanto, le pratiche di partecipazione deliberativa possono essere facilmente testate a livello comunale.

L'argomento che sostiene il concetto di democrazia partecipativa è che, senza un'ampia partecipazione dei propri cittadini (indipendentemente dall'età), i sistemi politici e le società non sono più in grado di innovarsi. Il disincanto verso la politica, esplicitamente espresso in un numero decrescente di partecipazione elettorale, lo dimostra e tra le sfide maggiori che le comunità hanno da affrontare è presente anche la necessità di attuare pratiche innovative frutto di un processo decisionale integrato (come lo spopolamento rurale e l'urbanizzazione conseguente, ma anche il necessario aumento della sua performance rispetto alla globalizzazione e alla crescente scarsità di risorse (Stahl/Degen 2013).

I modelli della democrazia partecipativa che differiscono da quelli della democrazia diretta ("sì / no") e della democrazia rappresentativa ("princípio della regola di maggioranza") vengono attuati sempre più spesso a livello municipale. Ciò significa che ogni cittadino non è più soltanto il destinatario dei servizi ma – idealmente – anche co-decisore o almeno responsabile di questi servizi. Utilizzare i processi di partecipazione che si basano sulla "ricerca argomentativa per la ponderazione delle ragioni pro e contro le opzioni di azione di un gruppo" (Landwehr 2012, 360) significa, da un lato, identificare approcci a una soluzione per la gestione di beni comuni e, dall'altro, meglio soddisfare la volontà dei cittadini, per quanto riguarda la futura organizzazione dei loro spazi di vita quotidiana.

## 2.3 IL COMUNE COME OSTACOLO O SOSTENITORE DELLE PRATICHE DI PARTECIPAZIONE

In considerazione del cambiamento demografico, della scarsità di risorse finanziarie e di personale e dell'europeizzazione del livello locale, il Comune non può più avere funzione di servizio di assistenza. Deve fornire idee su come modificare progetti istituzionali nelle politiche multi-livello (Alber/Zwilling 2014). La reinterpretazione del termine partecipazione politica (Alber 2015) modifica sia le priorità nell'ambito del governo autonomo che la valutazione delle necessità nei processi di democrazia locale. In pratica ciò significa che il Comune deve definire il ruolo dei cittadini come utenti delle pratiche del Comune e, dove desiderato, anche come co-progettista dei servizi comunali. Dal punto di vista giuridico, tuttavia, questo non significa che lo Stato si possa esimere dall'esecuzione dei suoi compiti, bensì un ri-orientamento delle autorità locali riguardo alla loro struttura e amministrazione procedurale, il tipo e l'ambito delle sue funzioni (ad esempio la sua performance nel senso della capacità di servizio) e le sue strutture territoriali (con tutte le riforme in corso).

Dal punto di vista della scienza politica, gli attori del Comune possono agire sia come apriporta – e quindi sostenitori di partecipazione innovativa dei cittadini – sia come ostacoli per i modelli decisionali orientati al processo e al dialogo. I Comuni sono sia destinatari che portatori di processi di cambiamento (Bußjäger 2013). La realizzazione delle riforme a livello locale attraverso il coinvolgimento dei suoi cittadini e dei loro desideri è vista come un approccio incoraggiante per creare soluzioni su misura per questioni complesse (vedi, ad esempio, casi studio nei territori dell'Euregio Tirolo-Alto-Adige-Trentino: Alber/Trettel 2015, Alber/Kress 2016 e recenti manuali e brochure sull'utilizzo degli strumenti partecipativi: Nanz 2012; Città di Vienna MA 19 2012; Trettel/Klotz 2015).

Di regola, i compiti e i problemi che un Comune deve affrontare sono di natura universale. In particolare, è responsabilità del Comune fornire ai cittadini quei servizi che facilitano la vita quotidiana. In qualità di fornitore di servizi rivolti all'utente, il Comune deve disporre dei prerequisiti per ottimizzare l'efficienza e la creazione di un'identità locale durante l'esercizio dei suoi compiti. Visto che i Comuni rappresentano il terzo livello nei sistemi di governo federale e regionale, la misura in cui coinvolgono i cittadini nel processo decisionale differisce ampiamente. Inoltre, le valutazioni differiscono a seconda di chi viene interpellato per dare risposte alla domanda su quale ruolo i Comuni dovrebbero avere in un sistema politico.

*De facto* la politica e le relazioni intergovernative a livello locale, subnazionale e nazionale sembrano considerare i Comuni come un partner debole nella *governance*; il loro compito principale è quello di eseguire ordini e, solo in misura minore, quello di cooperare alla definizione dei processi decisionali. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda le ultime riforme sul ruolo e sui poteri a livello locale negli Stati regionali e federali, che, nella maggior parte dei casi, sono imposti dall'alto. Esempi si trovano nelle forme istituzionali di cooperazione intercomunale o unioni di Comuni che vengono imposte senza alcuna manifestazione di volontà delle parti interessate. Un altro esempio è rappresentato dalle misure di austerità e da limiti di spesa imposti al livello locale nell'elaborazione di riforme sul federalismo fiscale e nelle relazioni finanziarie intergovernative. Tutto ciò mina la legittimazione della politica comunale e l'efficienza dell'amministrazione locale, oltre a privare le autorità locali di un adeguato periodo di tempo che almeno permetta di informare adeguatamente i propri cittadini in tempo utile sulle prossime riforme.

I Comuni nei sistemi federali in cui l'organizzazione a livello locale è regolata dalla legge subnazionale (cioè dalle Costituzioni dei *Länder* nel caso della Germania o dalla legge cantonale nel caso della Svizzera) hanno generalmente maggiori margini di manovra. Nei sistemi regionali, dove l'organizzazione comunale è spesso standardizzata e regolata dal centro, questo spazio si riduce. Ciò si lega anche alle differenze nei modelli delle relazioni intergovernative. Per gli Stati federali si fa riferimento a un modello doppio mentre i modelli multi-direzionali caratterizzano gli Stati regionali (meccanismi di coordinamento che seguono il modello della conferenza, ad esempio la conferenza italiana per l'autonomia delle città statali).

Il Consiglio Comunale, quale organo politico che rappresenta i cittadini, decide in ambito amministrativo sia nelle proprie funzioni che nelle funzioni assegnate. Al Comune, tuttavia, salvo in casi particolari con maggiore autonomia organizzativa e maggiore libertà d'azione, come le aree metropolitane o le città statutarie, rimane il livello politico con la minore autonomia. Il Consiglio Comunale decide solitamente sulle norme che devono essere considerate inferiori nella gerarchia giuridica rispetto alle leggi, quindi, ad esempio, regolamenti, decreti o statuti. Poiché il Consiglio Comunale non può adottare leggi ordinarie, da un punto di vista costituzionale, è pertanto considerato un organo esecutivo, non un organo legislativo.

Per quanto riguarda lo sviluppo di modelli europei di autonomia comunale, si può differenziare tra i modelli che si basano sulla tradizione franco-napoleonica (Francia, Italia, Spagna), l'Anglo-Sassone (Gran Bretagna), il Nord Europa (Scandinavia) o l'Europa Centrale (Germania, Austria, Svizzera). Di conseguenza, l'organizzazione differenziata del diritto municipale tedesco riflette la lunga tradizione dell'amministrazione autonoma locale in Germania (ad esempio il legislatore prussiano dopo la rivoluzione francese). La Costituzione tedesca da fondamento all'ente municipale (art. 28,

para. 2). Le costituzioni dei *Länder* tedeschi sottolineano anche il diritto dei Comuni di amministrare in autonomia. In considerazione del principio federale, le competenze dei Comuni tedeschi sono regolate dalle costituzioni statali. È proprio per questo che l'ordinamento comunale tedesco ha configurazioni molto diverse, anche per quanto riguarda gli strumenti di partecipazione [ergo, quelli che possono essere assegnati alla categoria "affini alla partecipazione" (Haug 2012)].

La caratteristica della Svizzera è anche la natura federale dello Stato e la sua vasta autonomia nell'ambito della libertà di organizzazione dell'autogoverno comunale sotto la legge del Cantone. art. 50, paragrafo 1 della Costituzione federale Svizzera, estende l'autonomia comunale nel quadro del diritto cantonale (costituzioni cantonali, leggi comunali cantonali e statuti comunali) al livello costituzionale federale; un'attenzione particolare va riservata alle città, agli agglomerati e alle zone montane (articolo 50, paragrafo 3 della Costituzione svizzera). L'interferenza nell'autonomia comunale avviene raramente ed è, al massimo, limitata alle misure di sicurezza e di emergenza.

In Austria, i Comuni sono previsti dall'art. 116, para. 1 della Costituzione Federale (B-VG), in base alla quale la struttura e le responsabilità dei Comuni austriaci sono indicate – in una prospettiva comparata – in straordinario dettaglio (art.115-120 B-VG). Altre fonti pertinenti di diritto sono le leggi sull'ordinamento dei Comuni dei *Länder*; questi determinano i diritti e gli obblighi degli organi comunali e differiscono da *Land* a *Land*. L'area delle proprie responsabilità è quindi regolata da leggi federali e del *Land* a seconda della materia. Tenendo conto delle caratteristiche centraliste della federazione austriaca, i Comuni spesso agiscono sulla base di linee guida sotto il controllo diretto della federazione ed eludono il principio costituzionale che conferisce le responsabilità nell'organizzazione, nei compiti e nelle funzioni dei Comuni nei *Länder* (Palermo 2000). In sintesi, il Comune è sia una suddivisione politica territoriale con il diritto di amministrarsi autonomamente, che un distretto amministrativo (art. 116 comma 1 B-VG); è tenuto a partecipare alle funzioni amministrative sia dei *Länder* sia della federazione. Il concetto di Comune uniforme (*Einheitsgemeinde*), secondo cui tutti i Comuni hanno gli stessi compiti e le strutture organizzative, non si applica alle 15 città statutarie. Una legge del *Land* riconosce la propria legge cittadina. La città di Vienna gode dello status speciale (Berka 2008); è una città statutaria e un *Land* (art. 108 del B-VG).

Sia gli sviluppi del diritto municipale austriaco che quelli dei cantoni dei Grigioni e di San Gallo hanno ripetutamente ispirato lo sviluppo del diritto comunale del Liechtenstein. Tuttavia, si è sviluppato in modo indipendente con la prima legge comunale nel 1842 (Rütimann 2015). Il piccolo principato del Liechtenstein conta attualmente 11 Comuni che presentano forme complesse nella loro copertura territoriale, nonostante le piccole dimensioni.

Secondo l'art. 114 para. 2, della Costituzione italiana, i Comuni sono "enti autonomi con i propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione" (Woelk 2014). La gerarchia formale costituzionale di Stato, Regioni (Province) e Comuni è stata superata nella riforma costituzionale del 2001: queste ultime sono state dichiarate parti costituenti della Repubblica italiana. Sebbene questo non abbia alcun significato pratico, secondo la teoria costituzionale, significa che lo Stato, le Regioni e i Comuni sono formalmente uguali. Lo Stato ha un potere legislativo unico sulla "legislazione elettorale, sugli organi governativi e sui compiti fondamentali dei Comuni" (articolo 117.2 della Costituzione italiana). A differenza delle Regioni a statuto ordinario, le Regioni autonome, tra cui il Trentino-Alto Adige, hanno una sola competenza legislativa nel campo dell' "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (art. 4, n. 3 dello Statuto dell'Autonomia del Trentino-Alto Adige). Ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, i Comuni hanno competenze generali amministrative che, a seguito dell'ultima riforma più ampia (decreto legislativo n. 267/2000), sono raggruppate in sei cosiddetti "campi d'azione fondamentali". Questi sono: amministrazione generale (in particolare ufficio di registrazione e ufficio tasse), polizia locale, scuole, lavori stradali e traffico locale, pianificazione territoriale e servizi sociali. In generale, il livello locale può assumere compiti volontari accanto a quelli obbligatori (come quelli appena elencati sopra), ad esempio nel settore culturale. La portata di quest'ultimo dipende notevolmente dalle capacità finanziarie e dall'orientamento strategico politico di ciascun Comune (cfr. Vari articoli di Engl et al. 2016 sulle Province Autonome di Bolzano e Trento e sul *Land* Tirolo).

Il loro basso potere finanziario è una delle ragioni per cui i Comuni in Francia spesso incontrano difficoltà nel realizzare i loro compiti. Oltre 36.700 Comuni francesi rappresentano più del 40% dei Comuni totali dell'UE. Il livello locale in Francia è uno dei più importanti contrappesi a livello amministrativo e governativo nazionale. Per molto tempo è stato oggetto di tentativi di riforma. Recentemente, sono state introdotte le associazioni comunali, tra le altre cose, con l'intento di standardizzare le strutture di cooperazione intercomunali basate sulla pratica (Seidendorf 2016).

La Slovenia è divisa in 212 Comuni, tra cui undici città e, proprio come la Francia, si rifà a una lunga tradizione di amministrazione autonoma comunale. Non esiste alcun livello amministrativo tra il livello locale e lo Stato, come già detto anche nella prima parte di questo studio.

Va sottolineato che gli argomenti puramente tecnici sono importanti ma insufficienti per rispondere alle domande su quanto i Comuni siano ostacoli o sostenitori delle pratiche democratiche partecipative e quanto i Comuni dotati di più poteri siano di fatto attori chiave quando si arriva a buone pratiche di democrazia partecipativa.

La seguente valutazione dell'insieme dei dati (fonti giuridiche, letteratura secondaria e dati primari) in questo studio conferma le seguenti ipotesi:

- La riuscita della realizzazione di modelli partecipativi di natura deliberativa dipende dalla cultura politica predominante nella comunità di riferimento e non solo dai criteri formali.
- Modelli formali di partecipazione o almeno una cornice alla partecipazione definito in modo chiaro dal punto di vista metodologico apportano un contributo sostanziale, in primo luogo per garantire un'attuazione più regolare dei processi di partecipazione e secondariamente per migliorare la comprensione e l'esperienza degli effetti di tali processi da parte dei cittadini.
- Non si può rilevare alcuna correlazione relativamente alla dimensione di un Comune e all'attuazione di buone pratiche di democrazia partecipativa.
- Le pratiche partecipative sono attività aperte ma le migliori pratiche si attengono quando c'è un'interazione continua tra le varie fasi dei processi di partecipazione e quando i diritti e gli obblighi degli stakeholder coinvolti (amministrazione, politici e cittadini) sono chiaramente descritti fin dall'inizio.

## 2.4 ANALISI DEI DATI

### 2.4.1 Dichiarazioni generali sugli obiettivi dei processi partecipativi

Come accennato in precedenza, la letteratura suggerisce strumenti e metodi della democrazia partecipativa come mezzi per rafforzare la resilienza democratica. Lo fa grazie al suo potenziale al fine di rispondere ai deficit di altre forme di democrazia nella legittimazione politica, nell'educazione civica, nel coinvolgimento politico, nell'efficienza politica, nell'innovazione e nella sostenibilità e nella cultura politica di comunità. Nella Tabella 2 (vedi sotto) gli autori hanno raccolto e raggruppato gli obiettivi menzionati nella letteratura fondamentale della scienza politica e negli studi e interviste condotte con i rappresentanti statali, regionali e comunali. La struttura delle voci e l'assegnazione degli obiettivi concreti non possono tuttavia essere considerati statici come suggerisce la tabella. Le interazioni tra gli obiettivi e le reciproche dipendenze sono infatti evidenti.

**Tabella 2: Gli obiettivi dei processi partecipativi per rafforzare la resilienza democratica da una prospettiva istituzionale e dalla letteratura**

	<b>Coinvolgimento politico</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Esercitare influenza</li><li>Aumentare la consapevolezza del cittadino</li><li>Raccogliere idee</li><li>Articolare problemi</li><li>Conoscere esigenze e opinioni</li><li>Realizzare delle disposizioni</li><li>Identificare nuovi approcci alla soluzione dei problemi</li><li>Concretizzare del bene comune</li></ul>		<b>Educazione civica</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Risvegliare l'interesse</li><li>Promuovere le competenze civiche</li><li>Trasmettere principi democratici</li><li>Rafforzare i principi democratici</li><li>Migliorare la coscienza democratica</li><li>Comprendere i processi politici</li><li>Rafforzare l'azione indipendente</li><li>Rafforzare la società civile</li><li>Promuovere il pensiero critico</li></ul>
	<b>Legittimazione politica</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Trasparenza</li><li>Flusso di informazioni</li><li>Feedback democratico</li><li>Recuperare e promuovere la fiducia nella politica</li><li>Maggiore accettazione tra i cittadini</li><li>Contrastare la disillusione nella politica</li><li>Risposte al malcontento politico</li><li>Risoluzione delle sfide democratiche</li></ul>		<b>Cultura politica di comunità</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Motivi a favore e contro le opzioni per azione / discussione</li><li>Decisioni comuni</li><li>Rendere compatibili i pareri contrari</li><li>Comunicazione e mediazione</li><li>Bilanciare gli interessi dominanti e organizzati</li><li>Considerazione degli interessi / trovare consenso</li><li>Soluzione congiunta di problemi</li><li>Rafforzamento della consapevolezza</li><li>Dividere il potere e la volontà di fare dei compromessi</li><li>Integrazione di gruppi di interesse</li><li>Mettere insieme decision-makers e stakeholders</li></ul>
	<b>Efficienza politica / innovazione / sostenibilità</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Capacità innovativa</li><li>Miglioramento dei servizi pubblici / procedure più efficienti</li><li>Miglioramento delle basi nelle decisioni amministrative</li><li>Condividere il sostegno delle decisioni</li><li>Modernizzazione delle strutture amministrative</li><li>Politiche significative</li><li>Precoce riconoscimento degli ostacoli</li><li>Miglioramento della comunicazione</li><li>Rivitalizzazione delle comunità locali / regionali</li><li>Manutenzione e recupero di ambiti politici di azione</li><li>Progettazione comune intergenerazionale del futuro</li><li>Miglioramento della qualità della vita</li><li>Amministrazione di beni comuni</li></ul>		

Sia le affermazioni dei funzionari statali e regionali che quelli dei rappresentanti comunali riflettono ampiamente questi obiettivi. Nel complesso, i funzionari regionali hanno citato obiettivi che rientrano in ciascuno dei cinque titoli. Tuttavia, dichiarano che l'insieme di esigenze e problemi dei cittadini e i pareri che ne derivano (coinvolgimento politico) sono spesso identificati come obiettivo primario dei processi partecipativi, seguito dalla creazione di una cultura politica di comunità e di miglioramento delle efficienza politica/innovazione/sostenibilità. Gli obiettivi che sono stati assegnati ai meta-livelli della legittimazione politica e dell'educazione civica sono stati identificati meno frequentemente.

I risultati delle interviste con i Comuni sono più differenziati rispetto a questi punti. Lo scopo prevalente dichiarato è anche il coinvolgimento politico che fa cooperare chi prende le decisioni e le parti interessate, raccogliendo idee e articolando problemi (ad esempio a Celle Ligure, Vienna o in molti progetti finalizzati alla creazione di strategie comunali a lungo termine, quali il perenne processo di sviluppo *Vision La Chaux-de-Fonds 2030* che si è svolto in varie fasi con il coinvolgimento di diverse centinaia di persone); gli altri obiettivi raccolti nella Tabella 2 sono stati identificati anche più frequentemente. Alcuni Comuni mettono l'accento sull'efficienza politica, sull'innovazione e sulla sostenibilità, in particolare attraverso il miglioramento dei servizi pubblici, procedure più efficienti e il miglioramento della base delle decisioni amministrative (ad esempio Ajdovčina, Genova, Erlangen) o mediante elaborazione congiunta di futuri piani di sviluppo (ad esempio La Chaux-de-Fonds, Herisau, Munderfing). Gli obiettivi del rafforzamento del benessere comune e della cultura della cooperazione possono svolgere un ruolo importante (ad esempio Ponte nelle Alpi). Altri interlocutori citano l'obiettivo dell'educazione civica per prima, riferendosi al rafforzamento dei principi e dei progetti democratici finalizzati alla migliore comprensione dei processi politici (ad esempio Échirolles, Dornbirn), mentre alcuni Comuni sottolineano l'importanza della legittimazione politica attraverso la trasparenza e la promozione della fiducia nella politica (ad esempio Maribor, Heidelberg, Mals/Malles).

L'accresciuta accettazione da parte dei cittadini delle decisioni ottenute attraverso processi partecipativi viene spesso citata come obiettivo (ad esempio Mals/Malles, Trento, Weyarn). Inoltre, gli intervistati indicano i potenziali metodi deliberativi per integrare opinioni controverse e critiche costruttive (ad esempio Zell am Ziller).

Occorre sottolineare alcune tendenze nelle risposte degli intervistati svizzeri. All'interno del sistema democratico diretto svizzero, i funzionari intervistati del Cantone hanno posto particolare importanza sull'influenza dei cittadini nei processi decisionali rispetto agli obiettivi dei processi partecipativi. Inoltre, i funzionari dei cantoni svizzeri sono stati gli unici tra i funzionari degli Stati Alpini ad indicare l'adempimento dei requisiti legali come obiettivo primario dei processi partecipativi. Nei Comuni svizzeri è spesso menzionata una maggiore accettazione delle decisioni tra i cittadini, ma soprattutto in relazione alla mediazione di opinioni contrarie, alla formazione del consenso e all'eliminazione dei conflitti (ad esempio, Teufen, Altdorf, Berna, Köniz), dove tali processi possono integrare quelli della democrazia diretta.

Da una prospettiva di teoria democratica, questo rispecchia i tentativi di un aumento dei legami tra strumenti di deliberazione e democrazia diretta. Essa solleva la questione di come le procedure democratiche dirette possano essere precedute da un processo deliberativo istituzionalizzato e obbligatorio che tiene conto degli interessi di tutte le parti coinvolte. Il metodo di discussione popolare (*Volksdiskussion*) può essere citato come un esempio. Appenzello Esterno è l'unico Cantone svizzero che cita lo strumento di discussione popolare sulla sua Costituzione (art. 56 Costituzione di Appenzello Esterno, 30 aprile 1995). A differenza di altri strumenti di partecipazione politica riservati a chi ha diritto di voto, la discussione pubblica è aperta a tutti coloro che risiedono nel Cantone. Secondo l'art. 16 della legge comunale di Herisau, "il Consiglio Comunale può inserire importanti adeguamenti da presentare come referendum facoltativi o obbligatori a favore della discussione pubblica. Chiunque vive a Herisau può presentare proposte scritte nell'ambito della discussione pubblica. Se il Consiglio locale decide di tenere una discussione pubblica, terrà una rilettura della questione in seguito". Attualmente non esiste una discussione pubblica in corso. Può anche essere valutato che l'attuazione di strumenti democratici diretti venga ignorata se si è raggiunto un consenso sul tema durante la fase deliberativa partecipativa. In alcuni contesti, strumenti democratici diretti potrebbero servire da garanzia per l'osservazione dei risultati delle procedure deliberative.

Le dichiarazioni sull'obiettivo dei processi di partecipazione dei cittadini ci permettono già di concludere che è difficile delineare il significato pratico della partecipazione del cittadino nello Spazio Alpino. Le dichiarazioni ancora una volta mostrano, come accennato nell'introduzione alla relazione, che il termine "democrazia partecipativa" è definito e utilizzato diversamente all'interno degli Stati Alpini. Innanzitutto, a causa delle differenze di sistemi giuridici e politici, in secondo luogo perché non esiste una definizione accademica generalmente condivisa della democrazia partecipativa nello Spazio Alpino, un'area che tuttavia presenta caratteristiche storico-geografiche e socio-politiche comuni.

Durante la lettura di questo report va tenuta a mente la definizione proposta dai partner del progetto. Essa afferma che la democrazia partecipativa si basa su una discussione orientata al consenso che mira alla creazione di idee riguardo ai processi decisionali. Inoltre, sottolinea il ruolo dei cittadini come co-creatori, ma lascia la responsabilità ultima per i processi decisionali agli organi della democrazia rappresentativa. Questa definizione è per lo più conforme alle definizioni derivanti dalle interviste ai Comuni. Alcuni Comuni nei sistemi rappresentativi-democratici sottolineano l'importanza di mantenere i decisorи finali (ad esempio Wolkersdorf, Moosburg) anche per differenziarsi dai metodi

della democrazia diretta. Nella democrazia diretta svizzera, i processi deliberativi sono anche descritti come coinvolgimento informale dei cittadini che vanno oltre la partecipazione legalmente determinata (ad esempio Bern, Herisau, La Chaux-de-Fonds). Inoltre, alcuni professionisti svizzeri a livello cantonale hanno affermato che la questione dei metodi partecipativi non è o è solo parzialmente adatta al contesto svizzero a causa del longevo sistema di democrazia diretta e del fatto che molti termini della cultura politica hanno diverse connotazioni. Alcuni di questi professionisti (quattro in totale: Bern, Ticino, Wallis e Vaud) sottolineano che gli strumenti fortemente attuati e costitutivi della democrazia diretta contengono già elementi partecipativi in ogni caso. Nel contesto svizzero, pertanto, spesso vengono utilizzati "nuovi modi e forme di partecipazione dei cittadini" per descrivere processi di democrazia partecipativa.

La panoramica delle principali fonti giuridiche, gli statuti per la partecipazione dei cittadini e le linee guida per la partecipazione dei cittadini confermano le affermazioni fatte. Le seguenti Infobox sono esempi di pratiche di partecipazione dei cittadini che possono essere considerate buone pratiche nella Regione Alpina. Essi illustrano dichiarazioni ed elementi fondamentali relativi agli obiettivi dei processi di partecipazione dei cittadini. Come è già stato sottolineato in precedenza, è tuttavia impossibile valutare l'intenzione di un Comune ad applicare regolarmente le pratiche partecipative solo considerando la presenza di statuti e linee guida per la partecipazione. Nella maggior parte dei casi, essi danno impulsi positivi, ma non sono prerequisiti *sine qua non* per le buone pratiche.

#### INFOBOX 1

##### IL MODELLO DI PARTECIPAZIONE DELLA CITTÀ DI BERNA (VEDI FACTSHEET SULLA MOBILITÀ)



Le linee guida *Mitreden & Mitgestalten* (dai voce alla tua opinione e partecipa) della città di Berna (Maggio 2016) sui processi partecipativi sono rivolte ai membri dell'amministrazione comunale. Esse sottolineano che il "coinvolgimento dei gruppi di interesse nei progetti comunali è un fattore importante per lo sviluppo sostenibile della città". In questo modo "i bisogni dei residenti interessati, delle imprese, delle istituzioni e delle organizzazioni dovrebbero essere soddisfatti il prima possibile", per rispondere in modo più efficace alle sfide.

Il Consiglio Comunale ha formulato tre principi guida per migliorare la cultura della partecipazione della città di Berna: (1) "fornire informazioni attive, coerenti e trasparenti sui progetti e le iniziative locali"; 2) "integrazione attiva delle persone interessate sin dall'inizio ... quando è possibile e ragionevole"; (3) "L'amministrazione comunale esemplifica questo approccio partecipativo nella sua cooperazione interna e mira a creare soluzioni congiunte e reciproche"; un aspetto che deve essere sottolineato. Le affermazioni contenute nelle linee guida illustrano che la città di Berna è abbastanza consapevole di ciò che costituisce i processi deliberativi partecipativi. La presentazione mostra che la partecipazione avviene solo se "la fase di informazione" è stata svolta. Di conseguenza, solo quando avviene la consultazione (consultazioni, interviste) la partecipazione inizia e – idealmente – le persone interessate possono aiutare nello sviluppo di progetti attraverso la cooperazione (workshop, tavole rotonde), ma l'autorità decisionale rimane responsabile della decisione finale. Un altro aspetto interessante nell'analisi del "modello di partecipazione a Berna" è il fatto che Berna si orienta guardando alle esperienze di Vienna.

#### INFOBOX 2

##### LA CARTA DI PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI A ÉCHIROLLES



Il preambolo della Carta elenca i diversi obiettivi della partecipazione dei cittadini in dettaglio e sottolinea i diritti, gli obblighi e le responsabilità dei politici, dell'amministrazione e dei cittadini. Elenca i termini fondamentali indicati nella Tabella 2 e li collega chiaramente al Comune nella sua funzione di fornitore di servizi orientato agli utenti che in tempi di scarse risorse finanziarie e riforme territoriali (città metropolitane, associazioni municipali) è sottoposto a una prova di sforzo continua nella sua organizzazione ed efficienza. La Carta sottolinea che la partecipazione deve essere intrapresa in tutti i campi d'azione e che serve, tra l'altro, a combattere la discriminazione e per incoraggiare un'azione indipendente ed emancipata. Secondo la Carta, l'obiettivo più importante della partecipazione dei cittadini è quello di promuovere il pensiero solidale e l'azione solidale e rafforzare la coesione sociale attraverso l'inclusione di segmenti più deboli della popolazione (articolo 4). Nell'articolo 8, afferma esplicitamente che i processi di partecipazione devono essere realizzati gradualmente o per ogni singolo distretto per attuare la partecipazione in modo orientato alla domanda.

### INFOBOX 3

#### LA PARTECIPAZIONE INNOVATIVA DEI CITTADINI NEL COMUNE DI MALS/MALLES (VEDI FACTSHEET SULLE SPESE PUBBLICHE)



Lo statuto del Comune (*Marktgemeinde*) di Mals/Malles, autorizzato dalla delibera del Consiglio Comunale n. 11 del 29.03.2016, riconosce il valore aggiunto della partecipazione dei cittadini all'art. 31 “per la tutela dei diritti del cittadino” che “per il buon andamento dell’amministrazione, per creare e mantenere costanti rapporti con la cittadinanza. La partecipazione popolare viene considerata quale base organizzativa dell’amministrazione locale.”. Essa sottolinea inoltre che “a prescindere dai regolamenti speciali sull’esercizio dei diritti civili e politici [...] i diritti di partecipazione dei cittadini [...] riguardano tutti i cittadini, non solo i residenti permanenti, se risiedono nell’area del Comune per scopi di lavoro, di studio o di servizio”. Accanto agli strumenti della democrazia diretta, l’obbligo di informazione e il diritto di accesso ai dati (principi che ogni regolamento comunale in Alto Adige elenca in un modo o nell’altro), lo statuto mette a fuoco due strumenti deliberativi: (1) l’Assemblea dei cittadini (art. 38), che può essere avviata dal Comune o da una richiesta dei cittadini. (2) Forme innovative di partecipazione dei cittadini (art. 39). Tra l’altro, il Comune istituisce un forum in cui i cittadini interessati potranno proporre informalmente suggerimenti e pareri. Lo statuto prevede inoltre che il Consiglio Comunale utilizzi lo strumento del bilancio partecipativo quando sviluppa il bilancio preventivo e quando stabilisce le priorità. Lo strumento del “bilancio partecipativo” è definito come segue: “Tramite tale forma di partecipazione l’amministrazione comunale promuove la trasparenza e l’assunzione di responsabilità tanto per le spese pubbliche quanto per le possibilità di risparmio. L’attuazione viene regolata con apposito regolamento comunale.”

### INFOBOX 4

#### ACCORDI DI COOPERAZIONE TRA LA CITTÀ DI TRENTO E LA CITTÀ DI GENOVA



Lo statuto del Comune di Trento non specifica l’obiettivo dei processi innovativi di partecipazione dei cittadini, ma enfatizza nell’articolo 15 che uno degli obiettivi dell’amministrazione comunale deve essere l’avvio di adeguati processi di partecipazione. Una delibera regola l’organizzazione di questo tipo di processi, accompagnati da gruppi di lavoro o agenti all’interno dell’amministrazione provinciale. La partecipazione dei cittadini deve rispettare i principi generali contenuti nel regolamento comunale sui beni comuni (Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, 18.03.2015 n. 54), che comprende: il rispetto reciproco, la trasparenza, la responsabilità individuale, l’apertura e l’inclusione, la sostenibilità (art. 3). Il concetto di accordi di cooperazione tra cittadini e amministrazione è particolarmente importante, in particolare per quanto riguarda l’amministrazione di beni comuni. In generale, va notato che molti processi innovativi sono stati provati ed eseguiti sia nel Comune di Trento sia nell’intera area della Provincia Autonoma di Trento (da dicembre 2016 è stato istituito un ufficio provinciale per la partecipazione a livello locale e regionale, sullo sfondo di una riforma globale del livello municipale: l’autorità per la partecipazione locale), sia per quanto riguarda l’amministrazione e anche nel processo di co-decisione dell’elaborazione delle leggi provinciali. Lo stesso vale per la Provincia Autonoma di Bolzano.

Il regolamento comunale sugli accordi di cooperazione tra i cittadini del Comune di Genova (Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani, 25.10.2016, n. 51) è, come quello della città di Trento, espressione del principio di sussidiarietà. In termini concreti, la sussidiarietà orizzontale riguarda il rapporto tra Stato e cittadini: tutto ciò che i cittadini possono organizzare in iniziative indipendenti non dovrebbe essere amministrato pubblicamente. Il regolamento comunale elenca obiettivi analoghi a quelli della rispettiva delibera a Trento ed è orientato alla creazione e allo sviluppo di una cultura di cooperazione – in materia di amministrazione di beni comuni e nel senso di benessere comune.

#### INFOBOX 5

##### IL PRINCIPIO DECISIONALE A DUE PILASTRI DEL COMUNE DI WEYARN (VEDI FACSHEET SULL'AMBIENTE)



Il percorso di Weyarn alla cultura odierna di partecipazione sulla base del “principio decisionale a due pilastri” (rappresentazione tradizionale e partecipazione decisionale complementare) ha avuto inizio nei primi anni Novanta. Sono sei i capisaldi che costituiscono la base della sua evoluzione: (1) volontà; (2) pazienza; (3) prendere seriamente la co-determinazione; (4) informazioni costanti (a questo proposito dobbiamo sottolineare che Weyarn esplicitamente afferma che non è solo un obbligo consegnare informazioni, ma anche un obbligo raccoglierle accuratamente).

Il fatto che i cittadini non sempre accettino ciò che viene offerto loro non libera la politica dall’obbligo di fornire informazioni; (5) i diritti e gli obblighi della comunità e di tutte le parti interessate; (6) centro di coordinamento (supporto a tempo pieno) Per ulteriori informazioni sul modello di partecipazione dei cittadini a Weyarn, si veda la Figura 1.

#### 2.4.2 Dichiarazioni sull'avvio delle pratiche di democrazia partecipativa

Le dichiarazioni degli intervistati dimostrano che le ragioni che hanno portato all'avvio di processi di partecipazione nei Comuni di natura molto diversa.

Quasi tutti i Comuni hanno affermato che la volontà dei rappresentanti politici eletti di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali per ottenere risultati migliori è un elemento essenziale per l'avvio dei processi partecipativi. In alcuni casi, i primi processi avvenivano in occasione di elezioni comunali in cui l'accresciuta partecipazione dei cittadini e un maggiore dialogo con i politici rappresentavano un argomento elettorale (ad esempio Erlangen e Filderstadt). In altri Comuni è stato un disaccordo politico, fratture nella popolazione o crisi locali, regionali e sovraffionali che hanno spinto i politici a rafforzare il coinvolgimento dei cittadini. Nel Comune di Wies, la partecipazione dei cittadini è stata un'occasione per superare la mancanza di una maggioranza nel Consiglio Comunale. La città di Heidelberg ha deciso che era necessario aumentare il dialogo con i cittadini dopo due referendum, i cui risultati erano contrari alla volontà del Consiglio Comunale e dell'amministrazione. In Hohenweiler, la riduzione dei fondi derivanti dalla perequazione finanziaria causata dalla crisi finanziaria ha svolto un ruolo fondamentale nell'introduzione di processi partecipativi. A Maribor, Ponte nelle Alpi e Losanna i cittadini hanno chiesto l'avvio di processi partecipativi, nei casi di Maribor e di Losanna, anche dopo proteste e disordini civili. I progetti di partecipazione possono anche essere preventivi e indotti dalla necessità di prevenire problemi come la migrazione della popolazione (ad esempio Leogang) o per rendere giustizia alla moderna e progressista immagine di una città (ad esempio Wolkersdorf).

In altri casi, consultazioni con amministratori a livello regionale e locale o con esperti di sviluppo urbano inducono i decisori politici ad avviare processi democratici partecipativi nella loro comunità locale. Nel Comune di Zell am Ziller lo scambio con i rappresentanti dell'amministrazione per il rinnovamento urbano e per l'ufficio locale di Agenda 21 ha portato all'introduzione dei primi processi di partecipazione. Le Agenda 21 locali sembrano svolgere un ruolo importante per i processi partecipativi in Austria in generale. Sette dei dieci Comuni austriaci intervistati hanno fatto riferimento a progetti che si sono sviluppati in questo quadro. I processi di Agenda 21 si sono sviluppati anche nei Comuni francesi di Mouans-Sartoux e di Échirolles e nel Comune italiano di Celle Ligure. Anche le iniziative private possono stimolare la partecipazione dei cittadini a livello locale, ad esempio la fondazione *Dorf bild Herisau* che fornisce un sostegno finanziario a progetti, o raccomandazioni su come svolgere processi partecipativi, come nel caso di La Chaux-de-Fonds e Mouans-Sartoux.

## INFOBOX 6

### AGENDA 21 LOCALE



Le misure di Agenda 21 Locale mirano ad incoraggiare una governance sostenibile nei Comuni. Il modello per questa struttura comunale è il programma d'azione delle Nazioni Unite Agenda 21, adottato nel 1992 dagli allora 178 Stati membri. Nel capitolo 28 di Agenda 21, i Comuni degli Stati firmatari sono invitati a realizzare azioni sostenibili nell'ambito di Agenda 21 Locale. “Poiché molti dei problemi e delle soluzioni che vengono affrontate da Agenda 21 hanno le loro radici in attività a livello locale, la partecipazione e la cooperazione delle autorità locali saranno un fattore decisivo nel raggiungimento dei suoi obiettivi. [...] In quanto livello amministrativo più vicino alle persone, essi svolgono un ruolo vitale nell'educare, mobilitare e rispondere alle esigenze della gente per promuovere lo sviluppo sostenibile [...] Nel 1996, la maggior parte delle autorità locali di ciascun paese avrebbe dovuto intraprendere un processo consultivo con la loro popolazione di riferimento ed ottenere il consenso su “Agenda 21 Locale per la comunità” (estratto dal capitolo 28 di Agenda 21).

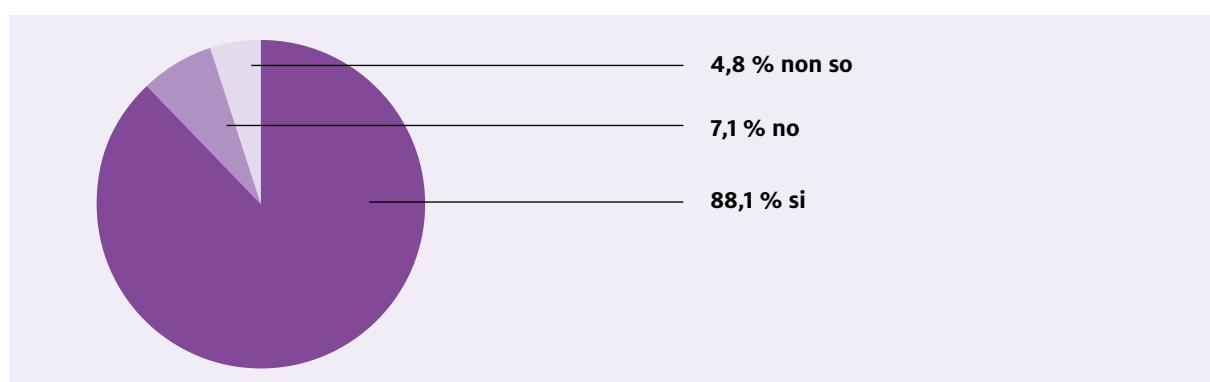
All'inizio, i progetti di sviluppo locali, regionali e sovra regionali messi a bando dai Comuni associati come fondi di incentivo, forniscono spesso una buona opportunità per superare gli ostacoli finanziari di avvio dei processi. Esemplicativi sono i bandi sulla competitività Zukunftsstadt (la città del futuro) in Germania o ancora una volta di Agenda 21 locale in Austria.

I pareri dei Comuni che hanno risposto alla domanda sulla possibilità di una maggiore base giuridica ai processi partecipativi differiscono notevolmente. Mentre alcuni Comuni sottolineano l'importanza della volontarietà idei processi partecipativi deliberativi (ad esempio Moosburg, Leogang), altri sostengono l'opposto (ad esempio Genova, Celle Ligure). Altri ancora non la considerano una condizione diretta per il successo, ma ritengono che abbia il potere di spingere i Comuni scettici ad intraprendere esperienze iniziali di democrazia partecipativa (ad esempio Erlangen, Dornbirn), mentre altri propongono una forma più blanda come raccomandazioni standardizzate per eventuali processi di partecipazione (ad esempio Filderstadt).

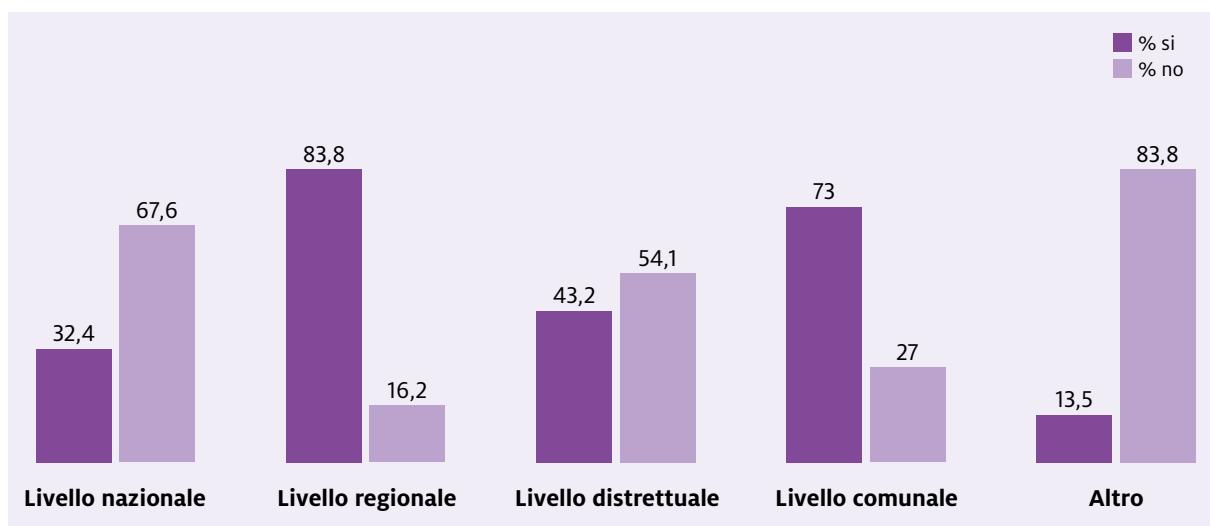
Pertanto, mentre l'avvio dei processi di partecipazione dei cittadini spesso si basa su motivi molto pragmatici e funzionali, gli intervistati ritengono che le esperienze positive ottenute da questi processi e le successive esperienze ad essi legate siano state fondamentali per lo sviluppo della cultura della partecipazione. In molti casi l'avviamento dei processi va cercato a distanza di diverse decadi (per esempio Weyarn) e processi deliberativi partecipativi si sono sviluppati d'ufficio sia per i politici, sia per le amministrazioni e per i cittadini (ad esempio Wies).

Un totale di 88,1% dei rappresentanti statali e regionali intervistati ha affermato che processi di partecipazione dei cittadini hanno avuto luogo negli ultimi cinque anni (Grafico 1). Inoltre, il 73% ha dichiarato che i processi avevano avuto luogo anche a livello comunale (Grafico 2).

**Grafico 1: Negli ultimi cinque anni, ci sono state nella sua regione/Land/cantone esperienze di democrazia partecipativa (a livello regionale o locale)?**



**Grafico 2: A quale livello di governo sono state attivati questi processi partecipativi?**



#### INFOBOX 7

##### L'AVVIO DELLA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI, IL CASO STUDIO DI WEYARN



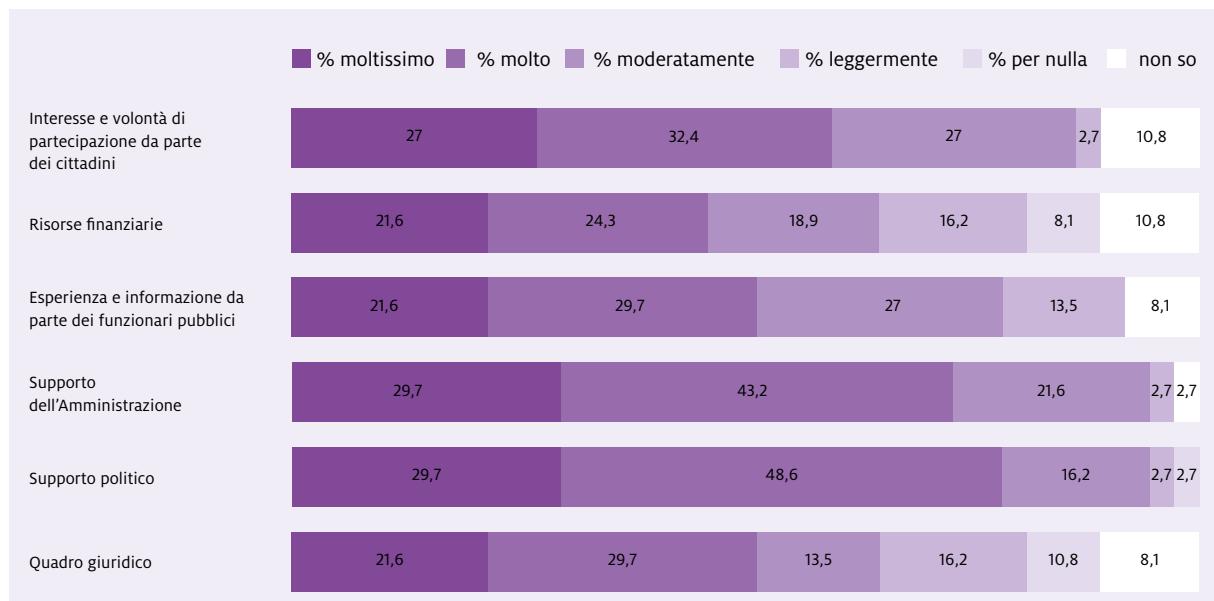
Il caso studio di Weyarn richiede particolare attenzione, in quanto dimostra che la partecipazione sostenibile dei cittadini può funzionare solo se l'obiettivo a lungo termine è quello di instillare una cultura politica nei Comuni durante il mandato legislativo. Il primo statuto di partecipazione dei cittadini in Germania è stato adottato a Weyarn nel 2008. Il Consiglio Comunale ha approvato all'unanimità lo statuto ed ha consolidato la sua importanza per la politica e l'amministrazione di Weyarn, stabilendo che solo una maggioranza dei due terzi può modificarlo.

Tra i numerosi elementi fondamentali dello statuto di partecipazione dei cittadini del 04.07.2013 (in base all'art. 23 del codice comunale per lo Stato Federale di Baviera che conferisce ai Comuni il diritto di dotarsi di uno statuto), si discute in dettaglio degli obblighi del Comune di realizzare gli strumenti di partecipazione (per ulteriori informazioni, si veda la Figura 1 di questo studio). Occorre ulteriormente sottolineare il fatto che i partecipanti ai processi di partecipazione a Weyarn (i cosiddetti gruppi di lavoro) sono dotati di poteri di bilancio. Una mancanza di risorse finanziarie è stata spesso identificata come motivo della mancata esecuzione dei processi partecipativi o per la percezione dei cittadini che gli statuti e/o le linee guida di partecipazione siano una "farsa".

#### 2.4.3 Dichiarazioni sulla fase precedente alla partecipazione attiva dei cittadini

Come sottolineano le interviste, la volontà politica di coinvolgere i cittadini e di considerare seriamente i risultati di questo coinvolgimento è il fattore più importante su cui si basano i processi di partecipazione. Come già accennato in precedenza, molti intervistati hanno evidenziato l'importanza della titolarità della funzione decisionale da parte dei rappresentanti politici eletti. La democrazia partecipativa non sembra possibile senza la volontà delle istituzioni e rappresenta il prerequisito essenziale per il successo della procedura.

**Grafico 3: In che modo i seguenti fattori hanno favorito l'effettiva implementazione di processi partecipativi?**



Come indicato nel Grafico 3, questo coincide anche con la valutazione dei rappresentanti regionali e statali, il 78,3% degli intervistati ha valutato l'influenza del sostegno politico sulla realizzazione dei processi partecipativi come forte o molto forte e considerata come la condizione più importante. Questo sembra anche applicarsi in Svizzera, dove il 70,6% degli intervistati valuta il sostegno politico come fattore forte o molto forte. Il fattore "volontà politica/sostegno politico" deve pertanto essere considerato una condizione fondamentale nelle valutazioni che si effettueranno in seguito.

È sempre più frequente che i Comuni creino le loro linee guida per la partecipazione con specifiche relative alle procedure per i processi di partecipazione dei cittadini e che in alcuni casi impegnino persino politici e amministrazioni. Come dimostrato da alcuni esempi, come Heidelberg e Erlangen, i cittadini possono essere coinvolti già nella fase di sviluppo delle linee guida.

#### INFOBOX 8

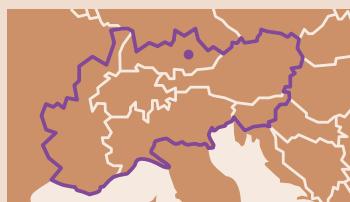
#### CARTA PER LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI A ÉCHIROLLES



Le linee guida per la democrazia partecipativa sono state elaborate per la prima volta nel 2004-2005 dal Consiglio Comunale insieme ai cittadini. I cittadini sono stati nuovamente coinvolti nella revisione della Carta di Partecipazione (2011). Attualmente la Carta sta per essere revisionata ancora una volta utilizzando i processi di partecipazione dei cittadini.

#### INFOBOX 9

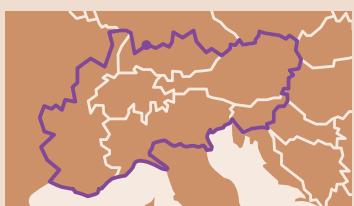
#### BUONA PARTECIPAZIONE A ERLANGEN



Nell'ambito del concorso di Zukunftsstadt (la città del futuro), i rappresentanti dei cittadini, i politici, la società civile organizzata e l'amministrazione hanno sviluppato la "buona partecipazione dei cittadini alle linee guida di Erlangen" in un workshop di un giorno intero. Le linee guida descrivono diversi prerequisiti per realizzare format di partecipazione di successo e forniscono informazioni complete sugli strumenti, i metodi e le limitazioni dei format di partecipazione a livello comunale su diversi argomenti.

#### INFOBOX 10

#### IL METODO FILDERSTADT



Le regole per la partecipazione dei cittadini a Filderstadt evidenziano i diritti e gli obblighi di tutti gli attori coinvolti in un processo di partecipazione dei cittadini nelle varie fasi (fase di dialogo, documentazione, fase di feedback). Essi chiariscono che il processo partecipativo può partire sia dai cittadini che dal Comune, anche se in entrambi i casi è il Consiglio Comunale che deve prendere le decisioni finali. Visto che i processi di partecipazione coinvolgono vari uffici amministrativi, l'amministrazione interna e il gruppo di lavoro interfunzionale "Gruppo di Interesse interattivo per il Coinvolgimento Civico" (IGBE) si riuniscono due volte l'anno dal 2004 e forniscono sostegno alle procedure di partecipazione nelle fasi di preparazione, attuazione ed elaborazione della risoluzione (dettagli relativi al programma, al personale, alla proprietà e alle risorse finanziarie, ecc.).

#### INFOBOX 11

#### LINEE GUIDA PER LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI NELLA CITTÀ DI HEIDELBERG



Il "gruppo di lavoro per le linee guida di partecipazione dei cittadini", composto da rappresentanti della popolazione, del Consiglio locale e delle amministrazioni, ha elaborato le linee guida presentate al Sindaco e adottate all'unanimità dal Consiglio Comunale il 25.07.2012.

Lo stesso giorno il Consiglio Comunale di Heidelberg ha anche adottato lo statuto sulle norme procedurali per i progetti di responsabilità del Consiglio locale e le norme amministrative per la partecipazione dei cittadini ai progetti di responsabilità del Sindaco. Le linee guida e gli statuti si riferiscono nel dettaglio agli obiettivi e alle procedure di partecipazione dei cittadini, che possono essere avviate anche dai cittadini [art. 4, n. 2, lettera c) dello statuto sulle norme procedurali per i progetti di responsabilità del Consiglio Comunale]. Le linee guida sottolineano che ogni processo comprende un dialogo a tre (cooperazione tra residenti, consiglieri locali e amministrazione).

Le linee guida forniscono informazioni dettagliate sull'organizzazione della procedura, gli approcci metodologici e l'attuazione dei processi partecipativi e fanno riferimento ai costi, agli obblighi derivanti dai risultati e all'importanza dell'ufficio di coordinamento permanente. Negli allegati, inoltre, illustrano esempi dei vari compiti delle principali parti interessate (amministrazione, cittadini, politici) in tutte le fasi dei processi di partecipazione – pianificazione, attuazione e follow-up (vedi schema standard per la combinazione di pianificazione, implementazione e follow-up) e spiegano i vari metodi di partecipazione dei cittadini all'interno dello "strumento toolbox" (appendice 3).

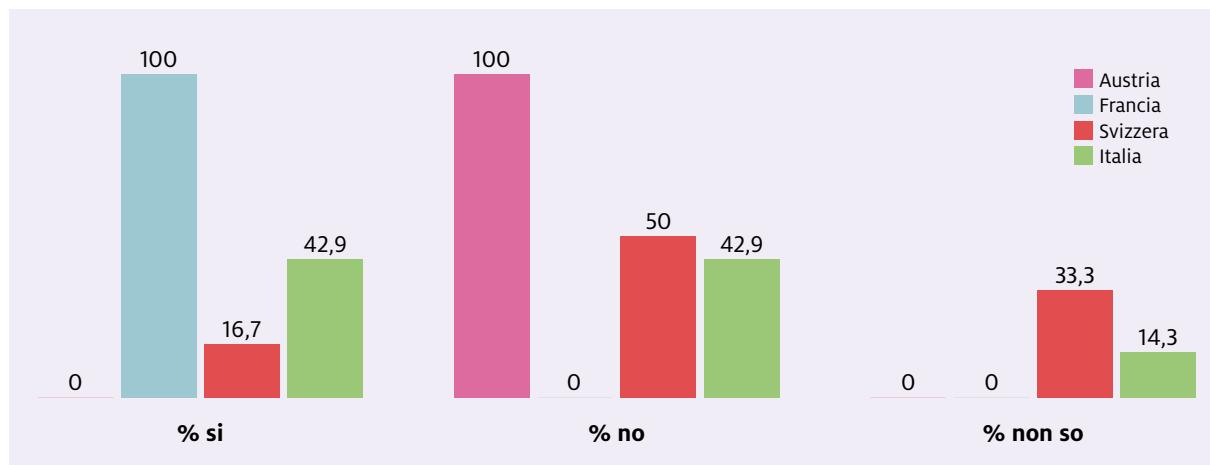
Prima che i cittadini siano concretamente coinvolti, gli intervistati considerano essenziale regolare i singoli progetti con l'amministrazione e definire chiaramente il quadro di partecipazione (linee guida/regole di partecipazione, vedasi Infobox). Questo comprende il tipo di partecipazione, le persone da coinvolgere e lo scopo della co-determinazione. Gli intervistati non credono che esista una soluzione universale. In ultima analisi, ogni Comune deve identificare il tipo di partecipazione che può funzionare bene nel suo contesto locale (ad esempio Moosburg, Weyarn, Losanna). Per molti Comuni, una partecipazione dei cittadini di successo avviene tramite un processo di apprendimento (ad esempio Heidelberg, Mals/Malles, Altdorf, Trento). Tuttavia, ciò non significa che non dovrebbero fare riferimento alle competenze di altri Comuni o reti sovraregionali.

I dati relativi all'esistenza di agenzie, uffici o dipartimenti a livello regionale nei Grafici 4 e 5 sono confermati dalle interviste ai Comuni. Nella maggior parte dei casi, i Comuni austriaci hanno affermato di sentirsi molto supportati dai propri uffici regionali, ai quali si affidano per la loro esperienza e che la collaborazione con tali uffici funziona molto bene. Al contrario, gli intervistati italiani sostengono che non possono affidarsi a strutture specialistiche regionali per iniziative e competenze (Trento è l'unica eccezione).

**Grafico 4: Esiste nel suo ente regionale un ufficio/dipartimento che si occupa espressamente di democrazia partecipativa?**



**Grafico 5: Se no, ritiene che sarebbe utile?**



#### INFOBOX 12: RETI E DATABASE DI PARTECIPAZIONE

Participedia	<a href="http://www.participedia.net/">http://www.participedia.net/</a>
Elenco di manuali e documenti informativi sulla partecipazione democratica	<a href="http://www.partizipation.at/handbuecher_leitfaeden.html">http://www.partizipation.at/handbuecher_leitfaeden.html</a>
ALDA – European Association for Local Democracy	<a href="http://www.alda-europe.eu/newSite/">http://www.alda-europe.eu/newSite/</a>
Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa	<a href="http://www.partizipation.at/home.html">http://www.partizipation.at/home.html</a>
<b>Austria</b>	
Ministerium für ein lebenswertes Österreich – Lokale Agenda 21	<a href="http://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21.html">http://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21.html</a>

nachhaltigkeit.at	<a href="http://www.nachhaltigkeit.at/">http://www.nachhaltigkeit.at/</a>
mitbestimmung.cc	<a href="http://mitbestimmungtirol.blogspot.it/">http://mitbestimmungtirol.blogspot.it/</a>
Zukunftsorte	<a href="http://www.zukunftsorte.at/">http://www.zukunftsorte.at/</a>
Raumordnung und Regionalpolitik in Niederösterreich – Bürgerbeteiligungs-Assistent	<a href="http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=352&amp;no_cache=1">http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=352&amp;no_cache=1</a>
<b>Francia</b>	
démocratie & participation	<a href="http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/accueil">http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/accueil</a>
cités territoires gouvernance	<a href="http://www.citego.org/index_en.html">http://www.citego.org/index_en.html</a>
<b>Germania</b>	
Netzwerk Bürgerbeteiligung	<a href="http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/">http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/</a>
Netzwerk kommunale Partizipationsbeauftragte	<a href="http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/beteiligungsorientierte-verwaltung/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/">http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/beteiligungsorientierte-verwaltung/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/</a>
Stiftung Mitarbeit	<a href="http://www.mitarbeit.de/">http://www.mitarbeit.de/</a>
Wegweiser Bürgergesellschaft	<a href="http://www.buergergesellschaft.de/">http://www.buergergesellschaft.de/</a>
BertelsmannStiftung – Bürgerbeteiligung	<a href="http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/buergerbeteiligung/">http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/buergerbeteiligung/</a>
Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.	<a href="https://www.vhw.de/">https://www.vhw.de/</a>
Politik.de Das Beteiligungsportal	<a href="https://www.politik.de/politikde/de/home">https://www.politik.de/politikde/de/home</a>
Nachhaltige Bürgerkommune	<a href="http://nachhaltige-buergerkommune.de/hp1/Startseite.htm">http://nachhaltige-buergerkommune.de/hp1/Startseite.htm</a>
Bundeszentrale für politische Bildung	<a href="http://www.bpb.de/">http://www.bpb.de/</a>
Allianz für Beteiligung	<a href="http://allianz-fuer-beteiligung.de/aktuelles/">http://allianz-fuer-beteiligung.de/aktuelles/</a>
<b>Italia</b>	
Laboratorio della Sussidiarieta	<a href="http://www.labsus.org/">http://www.labsus.org/</a>
Astrid	<a href="http://www.astrid-online.it/democrazia-istituzioni/forme-e-st/index.html#">http://www.astrid-online.it/democrazia-istituzioni/forme-e-st/index.html#</a>
Cittadini Attivi	<a href="http://www.cittadiniattivi.it/finalita.asp">http://www.cittadiniattivi.it/finalita.asp</a>
Partecipazione	<a href="http://partecipazione.formez.it/">http://partecipazione.formez.it/</a>
Südtiroler Bildungszentrum - Netzwerk Partizipation	<a href="http://www.sbz.it/netzwerk-partizipation/">http://www.sbz.it/netzwerk-partizipation/</a>
Biblioteca della Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna – Democrazia partecipativa	<a href="http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/servizi-documentazione/bibliografie-tematiche/societa/teoria-politica/democrazia-partecipativa">http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/servizi-documentazione/bibliografie-tematiche/societa/teoria-politica/democrazia-partecipativa</a>
<b>Liechtenstein</b>	
Symbiose Gemeinschaft	<a href="http://www.symbiose.li/wpsymbiose/">http://www.symbiose.li/wpsymbiose/</a>
<b>Slovenia</b>	
Inštitut za elektronsko participacijo	<a href="http://www.inepa.si/index.php">http://www.inepa.si/index.php</a>
Umanotera	<a href="https://www.umanoleta.org/">https://www.umanoleta.org/</a>
<b>Svizzera</b>	
Schweizerischer Gemeindeverband	<a href="http://www.chgemeinden.ch/de/index.php">http://www.chgemeinden.ch/de/index.php</a>
in comune	<a href="http://www.in-comune.ch/in-comune/">http://www.in-comune.ch/in-comune/</a>
Netzwerk Altstadt	<a href="http://netzwerk-altstadt.ch/Netzwerk_Altstadt/Netzwerk_Altstadt.html">http://netzwerk-altstadt.ch/Netzwerk_Altstadt/Netzwerk_Altstadt.html</a>

## 2.4.4 Dichiarazioni sulle informazioni iniziali e il contatto con i cittadini

I Comuni adottano approcci molto diversi per informare e invitare ai processi di partecipazione, che sostanzialmente dipendono dal metodo o dallo strumento di partecipazione scelti. Un percorso informativo, apprezzato in diverse interviste, è l'elenco dei progetti basato sul modello<sup>6</sup> di Heidelberg. In tale elenco, i Comuni raccolgono i progetti che rientrano nella loro area di influenza e poi forniscono informazioni se si svolgeranno con o senza partecipazione dei cittadini. Sono anche menzionati i percorsi di informazione più tradizionali come la posta e la pubblicazione sulla bacheca comunale, così come le informazioni tramite i siti ufficiali o canali multimediali e anche la conversazione personale. Secondo le dichiarazioni di alcuni Comuni, questi percorsi sono sufficienti, perché in questo modo credono di poter ottenere un'immagine equilibrata della società o perché ritengono che la partecipazione dovrebbe essere volontaria e che "le persone che partecipano sono le persone giuste" (secondo *Open Space Format*, Owen 2008). L'esperienza di altri Comuni ha mostrato loro di non raggiungere tutti i gruppi sociali utilizzando questi percorsi informativi. La procedura di partecipazione prevista non fornirà quindi un'immagine rappresentativa della società. Un metodo di partecipazione che tenta di evitare questo rischio è il Consiglio dei cittadini (*Bürgerrat*), che si è svolto ad esempio in Steinberg am Rofan e che il *Land austriaco Vorarlberg* definisce in un regolamento. Per questo metodo, i cittadini vengono selezionati casualmente e invitati a partecipare ad un format di discussione specifico.

### INFOBOX 13

#### CONSIGLIO DEI CITTADINI DI VORARLBERG



L'articolo 1 paragrafo 4 della Costituzione statale del Vorarlberg si riferisce a forme di democrazia diretta (referendum, plebisciti e sondaggi) e ad altre forme di democrazia partecipativa, tra cui si può vedere il Consiglio dei cittadini. I Consigli dei cittadini si basano sul principio del dialogo aperto. Non sono direttamente orientati verso l'adozione di norme, ma sono destinate a interessare una vasta gamma di argomenti e idee per stabilire norme che non sarebbero state identificate senza tenere un Consiglio dei cittadini (generalmente 12-16 persone selezionate in modo casuale, che discutono un problema o una situazione per una giornata e mezza).

Le linee guida del governo regionale del Vorarlberg per stabilire e tenere i consigli dei cittadini definiscono in dettaglio le finalità, la procedura e gli effetti di un Consiglio dei cittadini. Un Consiglio dei cittadini può anche essere istituito attraverso la raccolta di 1.000 firme di cittadini. L'ufficio del Vorarlberg per questioni relative al futuro (*Büro für Zukunftsfragen*) svolge un ruolo chiave nell'organizzazione dei Consigli dei cittadini e funge da punto di riferimento principale.

Filderstadt, con il sostegno del *vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.* (Associazione federale per l'alloggio e lo sviluppo urbano) utilizza un processo di selezione basato su un *background*<sup>7</sup> sociale che è stato progettato per garantire la rappresentatività sociale dei risultati del processo. Altri Comuni propongono la partecipazione di moltiplicatori e gruppi di interesse per approcciare gli *stakeholder* che sono altrimenti difficili da raggiungere (ad esempio Heidelberg, La Chaux-de-Fonds, Berna).

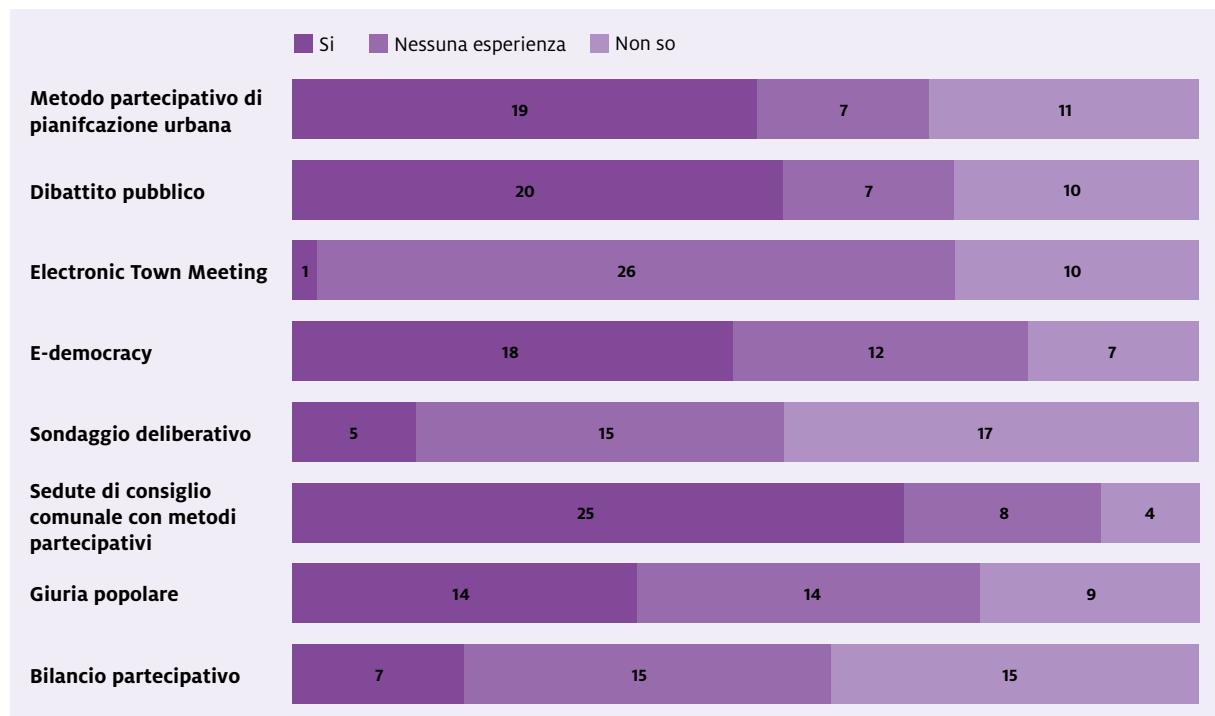
## 2.4.5 Dichiarazioni sulle procedure e sull'attuazione dei risultati

Come già accennato, le interviste ai Comuni dimostrano che la partecipazione di successo dei cittadini è legata al contesto e può essere organizzata in molti modi. Tuttavia, la maggioranza dei Comuni afferma anche che è fondamentale per i cittadini essere consapevoli del valore della loro potenziale influenza al fine di garantire il successo sostenibile della partecipazione. Inoltre, i processi dovrebbero offrire possibilità realistiche di attuazione e devono essere comunicate in modo trasparente dai politici e dall'amministrazione durante tutto il processo.

<sup>6</sup> Vedi: <http://ww2.heidelberg.de/vorhabenliste>

<sup>7</sup> Vedi: Sinus Milieus, <https://www.vhw.de/forschung-und-politik/gesellschaftliche-vielfalt-und-kohäsion/milieus-in-der-stadtentwicklung/>

**Grafico 6: Applicazione di strumenti democratici partecipativi nelle unità subnazionali<sup>8</sup>**

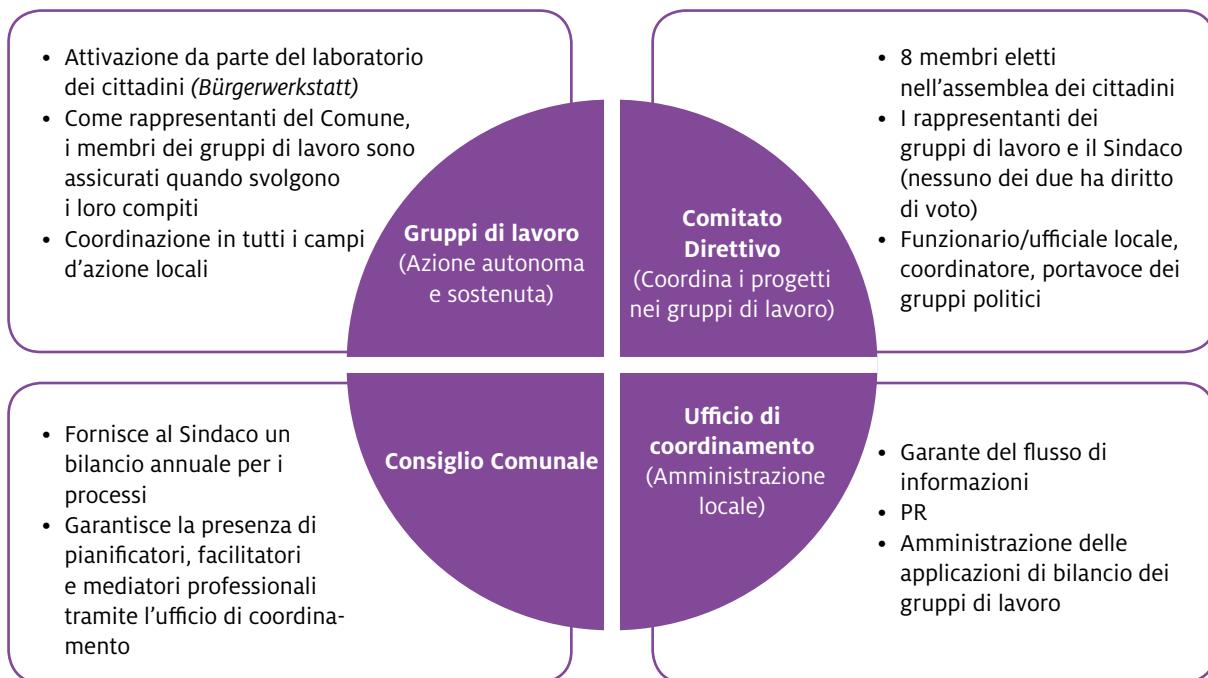


Né le risposte dei funzionari statali e regionali attraverso i questionari né quelli dei Comuni forniscono una chiara conclusione dell'adeguatezza specifica di un ambito politico generico per i processi di partecipazione. È stato rilevato che molti processi sono diretti o verso più di un settore della politica o coprono solo piccole sottosezioni. Il quadro del singolo progetto sembra svolgere un ruolo più importante per molte persone rispetto al settore politico in cui si svolge. I progetti individuali che sono stati completati con successo in molti dei Comuni intervistati e in particolare in Austria sono procedure di partecipazione che hanno come obiettivo la creazione di principi guida comunali o di prospettive future (ad esempio Leogang, Munderfing, Moosburg) e progetti concreti per la progettazione di villaggi e paesaggi urbani, come l'inserimento di famiglie e bambini nella progettazione di campi da gioco (ad esempio Moosburg, Erlangen, Filderstadt).

Secondo le informazioni fornite nei questionari, modelli di democrazia partecipativa sviluppati in modo specifico possono promuovere una partecipazione deliberativa di successo e vengono utilizzati (vedi Grafico 6). Tuttavia, una partecipazione efficace dei cittadini non è limitata soltanto a loro. I gruppi di lavoro (*Arbeitskreise*) nel Comune di Weyarn forniscono un buon esempio in quanto combinano vari aspetti della partecipazione e, in parte, vanno oltre la pura deliberazione. Essi ricevono, ad esempio, un budget annuale che può essere speso per progetti più piccoli. I gruppi di lavoro rappresentano il punto cardine del principio decisionale a due pilastri di Weyarn (decisioni rappresentative tradizionali, integrate da un processo decisionale partecipativo).

<sup>8</sup> I valori indicano quanto spesso l'opzione è stata selezionata nel questionario.

**Figura 1: Illustrazione del modello di partecipazione dei cittadini di Weyarn**



#### 2.4.6 Dichiarazioni relative ai partecipanti

Come già accennato, i Comuni valutano in modo diverso l'importanza della rappresentatività sociale dei partecipanti nei processi. Nei Comuni in cui gli intervistati osservano una maggiore partecipazione di determinati gruppi della popolazione si evidenziano tendenze chiare. Se si tratta di un processo aperto a tutta la popolazione, i partecipanti sono principalmente quelli che già hanno un ruolo attivo in altri settori della comunità locale ("persone che partecipano sempre"). Sono spesso membri attivi di associazioni, persone di età compresa tra i 40 e i 60 anni, anziani o membri che possono essere collocati in un ambito sociale (ad esempio Wolkersdorf, Ajdovščina, Teufen, Filderstadt, Wies). Alcuni Comuni hanno anche osservato che spesso la maggior parte dei partecipanti ai processi deliberativi sono donne (ad esempio Vienna, Hohenweiler, Wolkersdorf).

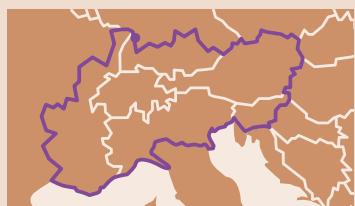
Inoltre, la partecipazione dipende in modo significativo dal soggetto (ad esempio Köniz, Berna, Weyarn). Oltre alle persone che "sempre partecipano", in molti processi si uniscono altre persone direttamente interessate dal progetto concreto (ad esempio Moosburg). Tuttavia, questo non si applica a le fasce della popolazione. I migranti sono stati indicati come un gruppo che raramente partecipa anche su argomenti che li riguardano direttamente (ad esempio Erlangen, Filderstadt, Heidelberg). Un altro gruppo sottorappresentato sembra essere quello dei giovani adulti, che valuteremo in dettaglio nel prossimo capitolo. I Comuni sottolineano che il coinvolgimento dovrebbe essere anticipato alle fasi iniziali dei processi in modo che, se si desidera, si aumenti la mobilitazione di questi stakeholder tramite moltiplicatori, rappresentanti di gruppi di interesse o inviti speciali.

#### 2.4.7 Dichiarazioni sul ruolo della politica e dell'amministrazione

Alcuni intervistati hanno sottolineato in particolare che i decisori politici come persone non neutrali dovrebbero astenersi dal partecipare attivamente alla discussione. I compiti importanti come l'agevolazione dei processi dovrebbero essere lasciati a persone neutre e formate per lo scopo (ad esempio La Chaux-de-Fonds, Celle Ligure, Trento, Vienna). Tuttavia, la supervisione esterna del processo può rappresentare un grande ostacolo finanziario per i Comuni più piccoli. Il Comune di Hohenweiler propone la soluzione di un'ulteriore istituzionalizzazione dei processi di partecipazione preparando gli amministratori locali durante il loro lavoro attraverso corsi di formazione su come portare avanti i processi di partecipazione.

#### INFOBOX 14

##### 'LEARNING ADMINISTRATION' A HEIDELBERG (VEDI FACTSHEET SULLA RIGENERAZIONE URBANA)



Nell'amministrazione comunale di Heidelberg, un gruppo di lavoro ha affrontato la questione su quale sarebbe un progetto ideale di tipica partecipazione dalla prospettiva dell'amministrazione. Il risultato, un metodo di procedura partecipativa, è considerato come uno strumento per l'attuazione di singoli processi di partecipazione e può essere parzialmente adattato alle esigenze specifiche. Nelle linee guida per la partecipazione dei cittadini di Heidelberg, l'appendice 2 indica che come *Learning Administration* ogni processo di partecipazione dei cittadini offre più esperienza per ottimizzare costantemente i progetti partecipativi.

Questo include anche l'aggiornamento dello schema, in sé. Oltre all'ufficio di coordinamento per la partecipazione dei cittadini che il Sindaco ha istituito nell'amministrazione, lo statuto sulla regolamentazione procedurale per i progetti nei settori di competenza del Consiglio Comunale comprende anche la creazione di comitati consultivi di coordinamento connessi al progetto [art. 6 (3)]. In questo comitato consultivo sono rappresentati sia cittadini che amministratori, e le procedure di campionamento per i comitati consultivi del progetto sono incluse come appendice dello statuto.

Gli intervistati hanno inoltre sottolineato ripetutamente che gli abusi politici e conseguente falsa partecipazione vanno evitati in quanto contrastano direttamente con gli obiettivi della partecipazione dei cittadini per combattere la disillusione verso la politica e i politici (ad esempio Wies, Dornbirn, Leogang). Gli intervistati per lo più limitano il ruolo attivo della politica al momento di iniziare e di decidere alla fine: prima della fase di partecipazione effettiva e dopo, nella fase di decisione, per o contro l'attuazione dei risultati di partecipazione (ad esempio Trento, Celle Ligure, La Chaux-de-Fonds), ma anche come uditori già durante i processi (e.g. Vienna, Wies).

Come dimostrato sia dai risultati dei questionari con i funzionari regionali e statali, sia dalla valutazione delle interviste ai Comuni, al ruolo dell'amministrazione nei processi di partecipazione viene attribuita molta importanza. Il 72,9% dei rappresentanti regionali e statali intervistati ha classificato il sostegno dell'amministrazione come un fattore forte per la realizzazione dei processi di partecipazione e una stretta maggioranza anche esperienza e conoscenze all'interno dell'amministrazione. Tuttavia, i Comuni sottolineano anche le difficoltà in questo settore, poiché le amministrazioni locali sembrano essere piuttosto critiche nei processi deliberativi partecipativi. Gli intervistati associano questo approccio a una grande quantità di lavoro extra e scetticismo rispetto all'esperienza dei cittadini, nonché alla possibile realizzazione dei risultati conseguiti (ad esempio Erlangen, Hohenweiler). Di conseguenza, è di particolare importanza organizzare e coordinare le proposte progettuali di partecipazione dei cittadini sempre in stretta collaborazione con l'amministrazione. Inoltre, un cambiamento nella cultura della partecipazione non dovrebbe essere raggiunto solo tra i cittadini ma anche per l'amministrazione (ad esempio Erlangen).

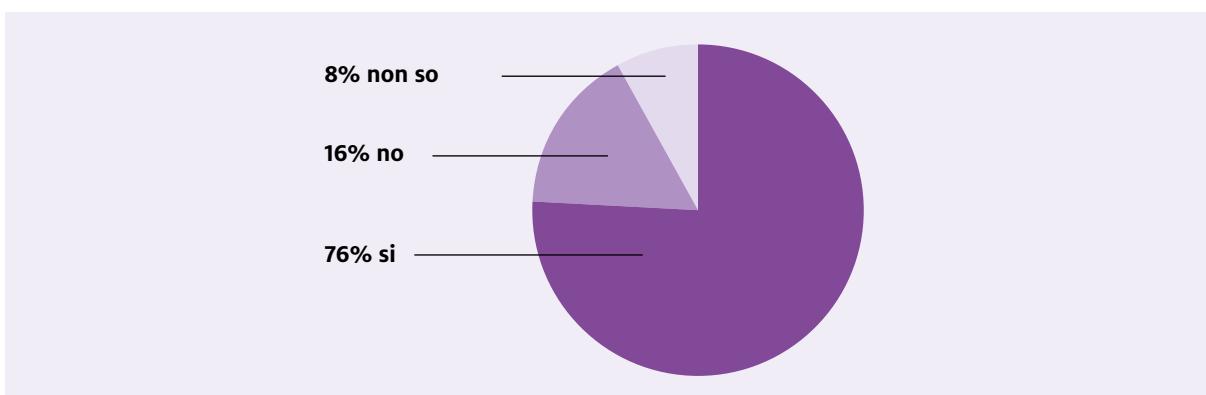
Così, i politici e l'amministrazione svolgono un ruolo essenziale nel successo sostenibile dei processi partecipativi. Gli intervistati sottolineano in particolare la fattibilità dei risultati di attuazione e la gestione trasparente degli stessi. Le gestione delle aspettative sembra essere di grande importanza qui. I cittadini devono avere un'idea chiara in anticipo di ciò che significa/può significare la loro cooperazione. È anche importante comunicare fin dall'inizio che il potere decisionale dei rappresentanti politici è di solito solo completato da processi deliberativi e non sostituito da essi. Gli intervistati hanno menzionato che altrimenti può essere frustrante per i cittadini sentire che non è possibile realizzare i risultati raggiunti con duro lavoro. Ciò può, a sua volta, portare al fatto che i cittadini non prendano parte a processi di partecipazione futuri (ad esempio Herisau, Erlangen).

Come già accennato, i Comuni hanno definito i seguenti aspetti come possibili soluzioni a questa sfida: strutture di partecipazione chiaramente definite (ad esempio Ajdovčina, Maribor, Munderfing, Berna), piccoli progetti parziali la cui realizzazione è possibile e realizzabile in breve tempo (parola chiave: evitare le liste di desideri, Mals/Malles, Wolkersdorf, Köniz, Wies), il coinvolgimento di esperti che possano direttamente valutare la praticabilità dei risultati (Heidelberg, Erlangen), nonché gli scambi con i rappresentanti politici sui risultati intermedi, in modo da permettergli di decretare ulteriori condizioni sui risultati del progetto (esempio Weyarn, Vienna). Se i risultati del processo non sono ancora fattibili, la trasparenza nel decidere contro la raccomandazione dei cittadini e in generale anche una comunicazione completa della decisione è indispensabile (ad esempio Vienna, Leogang). Inoltre, è stato accennato più volte che il contatto personale tra politici e cittadini così come tra l'amministrazione e i cittadini è ancora di grande importanza e che la comunicazione digitale non ha raggiunto la qualità degli scambi personali (ad esempio Dornbirn, Maribor).

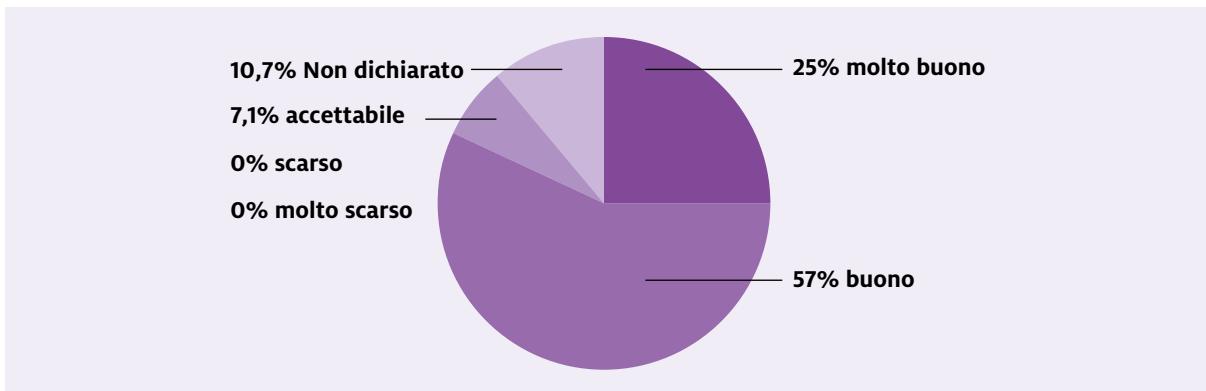
## 2.5 PARTECIPAZIONE DEI GIOVANI

Le seguenti pagine riassumono le dichiarazioni degli intervistati a tutti i livelli e le sfide e approcci più comunemente identificati per affrontarli. I partner del progetto definiscono i giovani come giovani adulti di età compresa tra 14 e 25 anni. Alcuni esempi particolarmente innovativi dei metodi partecipativi per i giovani sono presentati nelle schede indicate. In molti casi la partecipazione dei giovani è favorita da processi che mirano specificamente al loro gruppo di età. Questo è stato osservato in gran parte dei dati raccolti, ciò non significa tuttavia che il successo della partecipazione dei giovani avviene solo attraverso questi specifici processi. I processi partecipativi sono perlopiù aperti al grande pubblico, che include i giovani e può anche coinvolgerli con successo. Come per i meccanismi di partecipazione generale, la partecipazione dei giovani è un termine "ombrello" che può significare molte cose e può essere diversamente modellato nei differenti contesti. Questa parte evidenzia proprio gli approcci istituzionali alla partecipazione dei giovani nei Comuni che hanno avviato pratiche innovative di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali locali.

**Grafico 7<sup>9</sup>: Negli ultimi 5 anni, ci sono stati nella sua regione processi partecipativi particolarmente rivolti ai giovani (età 14-25 anni)?**



**Grafico 8: Come valuterebbe l'esperienza di questi processi?**



Le risposte al questionario mostrano che la partecipazione mirata specificamente ai giovani adulti è già avvenuta in molte aree dello spazio alpino (vedi Grafico 7). I rappresentanti a livello regionale valutano in modo molto positivo la loro esperienza sui processi per i giovani (vedi Grafico 8).

I Comuni che sono stati studiati come pionieri nella sperimentazione di metodi innovativi di partecipazione dei cittadini hanno avuto diverse esperienze nel campo della partecipazione dei giovani. Contrariamente ai progetti di partecipazione generale, gli intervistati formulavano gli obiettivi di processi specifici di partecipazione dei giovani meno come coinvolgimento politico, legittimazione o consenso, ma più come contributo a influenzare il loro ambiente, identificazione con esso ed educazione civica (ad esempio Gland, Altdorf).

<sup>9</sup> I Grafici 7 e 8 mostrano le risposte dei rappresentanti regionali, nonché della Slovenia e del Liechtenstein acquisiti attraverso i questionari.

## 2.5.1 Mobilitazione e coinvolgimento dei giovani

Come già menzionato al capitolo 2.4.6, i giovani e i giovani adulti sono stati identificati in molte interviste come un gruppo di popolazione particolarmente difficile da raggiungere per i processi di partecipazione generale e che è difficile motivare e mobilitare nonostante se la loro partecipazione sia così importante (ad esempio Erlangen, Hohenweiler, Ajdovščina). In particolare, i giovani adulti che non sono già coinvolti in altre aree, ad esempio nelle associazioni sociali e culturali, sono difficili da raggiungere (ad esempio Zell am Ziller). Come per altri gruppi di popolazione difficilmente raggiungibili, i Comuni sottolineano che anche per i giovani è importante trovare metodi innovativi di contatto che tengano conto delle realtà di questo gruppo (ad esempio Maribor, Heidelberg, Berna, Herisau). Anche l'uso di moltiplicatori, persone affidabili e rappresentanti dei loro interessi, sembra essenziale. In questo contesto, i Comuni solitamente interpellano la scuola, che costituisce una parte importante della vita dei giovani adulti (ad esempio Dornbirn, Vienna, Filderstadt). I contatti ottenuti durante le attività organizzate per il tempo libero come i circoli e il volontariato possono essere utilizzati anche come moltiplicatori, anche se rimane il problema sopraccitato che solo i giovani e i giovani adulti che sono già attivi in queste aree possono essere coinvolti (ad esempio Leogang, Wolkersdorf). I giovani e gli operatori sociali sono stati citati come ulteriori moltiplicatori insieme ai giovani che sono già impegnati. Inoltre, l'esperienza dei Comuni intervistati dimostra che il contatto dei giovani attraverso percorsi di comunicazione tradizionali, come le newsletter o le bacheche, è in gran parte inefficace. Sono necessari inviti creativi e interessanti per raggiungere i giovani adulti, inviati attraverso i percorsi di comunicazione predominanti di questo gruppo di età (ad esempio Hohenweiler, Dornbirn, Filderstadt). Visti i rapidi cambiamenti in questa era digitale e l'utilizzo di percorsi di comunicazione molto diversi anche all'interno del gruppo di età di 14-25 anni, anche per i giovani (ad esempio Dornbirn e Heidelberg) è essenziale la preparazione alla partecipazione a gruppi target. Se possibile, dovrebbe essere utilizzata la competenza di giovani adulti che sono già attivi (ad esempio Heidelberg, Mouans-Sartoux).

## 2.5.2 Identificazione delle tematiche e progettazione dei processi

Alcuni Comuni hanno evidenziato che il coinvolgimento dei giovani nei processi di partecipazione deliberativa generali non funziona bene e richiede sforzi sostanziali da parte del Comune (ad esempio Herisau). Invece, altri Comuni, in particolare Mals/Malles e Genova, hanno sottolineato che i giovani adulti si impegnano attivamente nei loro processi partecipativi generali. In risposta alla suddetta sfida, molti Comuni utilizzano processi di partecipazione, rivolti in particolare ai giovani. Spesso si concentrano sugli organismi di partecipazione che si basano su format rappresentativi-democratici, come i Parlamenti dei giovani o i Consigli locali dei giovani, per rappresentare la voce dei giovani (ad esempio i Parlamenti dei giovani svizzeri, Filderstadt). Altri Comuni non considerano questi modelli di partecipazione di successo (ad esempio Mals/Malles, Moosburg). Un altro elemento positivo per la partecipazione generale e deliberativa è sottolineato ripetutamente e con decisione dagli intervistati, è la serietà politica dei processi. Processi falsi, motivati solo politicamente, devono essere evitati, in particolare perché la partecipazione dei giovani ha come obiettivo l'educazione civica allo scopo di prevenire la disillusione politica (ad esempio Mals/Malles, Heidelberg, Dornbirn).

Una forte tendenza può essere vista negli argomenti scelti per la partecipazione dei giovani. Dato che i giovani adulti sono più entusiasti su tematiche relative ai loro settori di interesse (ad esempio Vienna, Herisau), che in molti casi significa organizzazione di opportunità di svago (ad esempio Trento, Zell am Ziller), molti Comuni sembrano concentrare le proprie risorse per progetti con giovani adulti su questi ambiti. Molti di questi progetti vengono avviati anche nei Comuni in cui i format di partecipazione permettono l'autorganizzazione di giovani adulti (ad esempio Weyarn). Questi Comuni associano questa auto-organizzazione in format di partecipazione con la promozione di un senso di responsabilità. Alcuni Comuni inoltre danno ai giovani adulti la responsabilità di un piccolo budget (ad esempio Weyarn, Köniz), che può avere un effetto positivo sulla motivazione dei giovani adulti per lo svolgimento dei processi di partecipazione (ad esempio Losanna).

I Comuni valutano come particolarmente importanti nel settore giovanile i limiti temporali dei singoli progetti e la rapida attuazione. Da un lato, questo può impedire ai giovani di perdere l'interesse del processo stesso e, dall'altro, esiste un rischio che la realizzazione dei risultati non possa più essere rilevante per i partecipanti al processo perché la vita dei giovani adulti cambia rapidamente (ad esempio Dornbirn, Vienna, Échirolles). Da un'altra prospettiva, il successo e la realizzazione dei loro risultati elaborati rappresentano una grande motivazione per i giovani a continuare la loro partecipazione (ad esempio Wolkersdorf).

## INFOBOX 15: PARTECIPAZIONE DEI GIOVANI – RETI E ORGANIZZAZIONI

### **Europa**

European Commission – Youth [https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/civil-society\\_en](https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/civil-society_en)

### **Regione Alpina**

CIPRA – Living in the Alps  
Report on Youth Participation  
in the Alps <http://www.cipra.org/en/youth>  
[www.cipra.org/en/youth/youthbrochure.pdf/inline-download](http://www.cipra.org/en/youth/youthbrochure.pdf/inline-download)

### **Austria**

Raumordnung und Regionalpolitik  
in Niederösterreich – Fokus Jugend <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=375>

ARGE Partizipation <http://www.jugendbeteiligung.at/>

Landesjugendreferat Burgenland <http://www.ljr.at/workshops-projekte/deine-gemeinde-jungaktivinnovativ/>

JAM – Jugend Arbeit Mobil <http://jugendarbeit-mobil.at/wp/>

Jugendportal Land Tirol <https://www.mei-infoeck.at/>

aktivwerden.at <http://aktivwerden.at/>

Die Zukunft in Deiner Gemeinde <https://jugendvorort.org/>

Jugendwegweiser <http://www.jugendwegweiser.at/>

### **Svizzera**

Kinder- und Jugendpolitik Schweiz <https://www.kinderjugendpolitik.ch/>

DOJ – Dachverband offene Kinder-  
und Jugendarbeit Schweiz <http://www.doj.ch/>

infoclick.ch – Kinder- und Jungen-  
förderung Schweiz <https://www.infoclick.ch/schweiz/>

easyvote <https://www.easyvote.ch/de/home/>

### **Italia**

Südtiroler Jugendring <http://www.jugendring.it/>

trentogiovani.it <http://www.trentogiovani.it/>

### **Francia**

anacej – association nationale des  
conseils d'enfants et de jeunes <http://anacej.asso.fr/>

ProVox <http://provox-jeunesse.fr/>

### **Liechtenstein**

aha Liechtenstein <http://www.aha.li/>

### **Slovenia**

Mladinski Svet Slovenije <http://mss.si/>

### **Germania**

Servicestelle Jugendbeteiligung <https://www.servicestelle-jugendbeteiligung.de/>

Bayerischer Jugendring <https://www.bjr.de/themen/partizipation-und-demokratie/gelingende-jugendbeteiligung.html>

Landeszentrale für politische  
Bildung Baden-Württemberg [https://www.lpb-bw.de/jugendbeteiligung\\_jugendpolitik.html](https://www.lpb-bw.de/jugendbeteiligung_jugendpolitik.html)

Bundesnetzwerk Kinder- und  
Jugendbeteiligung <https://www.dkhw.de/ueber-uns/buendnisse/bundesnetzwerk-kinder-und-jugendbeteiligung/>

### **2.5.3 Continuità e sostenibilità**

Il mondo in rapida evoluzione dei giovani adulti rappresenta una sfida particolare per la partecipazione dei giovani e per il lavoro dei giovani nei Comuni. Gli interessi dei giovani sembrano cambiare costantemente e le generazioni cambiano rapidamente all'interno del gruppo target (ad esempio Teufen, Hohenweiler). Un altro problema che i Comuni sottolineano è che i giovani adulti sono più attivi in gruppi di amici. Essi talvolta si approssimano ai processi partecipativi in maniera positiva, accogliendoli come un'occasione di socializzazione ed aggregazione (ad es. Losanna), ma questo approccio può avere poi come conseguenza il fatto che consistenti gruppi di giovani attivi si allontanino dai processi di partecipazione giovanile tutti nello stesso momento (ad esempio Zell am Ziller).

Al fine di ottenere una maggior partecipazione di giovani, i Comuni propongono di compensare la loro frenesia attraverso un rapporto continuo con le istituzioni che si occupano di politiche giovanili (ad esempio Ajdovščina). Questa continuità può anche avere effetti molto positivi sulla motivazione e mobilitazione di giovani adulti (ad esempio Dornbirn). Anche la volontà politica è essenziale, per esempio, nel provvedere alle risorse finanziarie necessarie o anche nella creazione di posti di lavoro per i giovani/partecipazione dei giovani (ad esempio Genova).

I Comuni affermano inoltre che il successo della partecipazione dei giovani può portare ad un'identificazione attiva con il territorio, che nel migliore dei casi può avere effetti positivi su problemi come la migrazione giovanile e l'invecchiamento della popolazione, in particolare nei Comuni minori (ad esempio Moosburg, Hohenweiler).

In conclusione, i risultati hanno dimostrato che molti dei Comuni hanno considerato seriamente diversi modi di coinvolgere i giovani nei processi decisionali politici. Ciononostante, sembra ci sia ancora molto spazio per migliorare, soprattutto in settori che vanno al di là di specifici argomenti inerenti i giovani.

## INFOBOX 16

### LINEE GUIDA PER LA PARTECIPAZIONE DEI GIOVANI, STRUTTURA E PRINCIPI GUIDA

Per i processi generali di democrazia partecipativa, alcuni Comuni hanno sviluppato linee guida per la partecipazione come uno dei supporti per garantirne la continuità. Linee guida e principi guida sono pertinenti ai vari livelli governativi per la partecipazione dei giovani. Questa infobox fornisce alcune informazioni su come strutture e supporti di orientamento nei processi giovanili possono essere simili.

- Il Land della **Bassa Austria** (accanto al suo manuale per la partecipazione dei cittadini) ha anche sviluppato linee guida su come coinvolgere i giovani nella pianificazione strutturale dei suoi Comuni, sulla base delle esperienze positive di alcuni Comuni, tra cui Wolkersdorf (<http://www.Raumordnung-noe.at/index.php?id=382>). Si veda anche il *Factsheet* sulla Rigenerazione Urbana.
- La **Provincia Autonoma di Trento** regola la politica giovanile secondo le linee guida per promuovere e valorizzare tutto il territorio, sviluppare le politiche giovanili insieme ai giovani adulti, il dialogo tra i giovani e gli attori istituzionali. Esempi più specifici sono le iniziative strutturate come i "piani di zona" che si basano su scambi e discussioni tra i rappresentanti comunali, le ONG e il pubblico più ampio ([http://www.politichegiovanili.provincia.tn.it/vetrina/piani\\_zona/](http://www.politichegiovanili.provincia.tn.it/vetrina/piani_zona/)).
- In **Baviera**, i giovani lavoratori hanno sviluppato standard di qualità al fine di precludere la frustrazione dei giovani attraverso questi processi (<https://www.bjr.de/themen/partizipation-und-demokratie/gelingende-jugendbeteiligung.html>).
- La Federazione **Svizzera** delle Associazioni Giovanili (*Schweizer Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände/Conseil des Activités de Jeunesse*) fornisce una raccolta di processi pronti a partire al fine di dare incentivi e orientamenti per la partecipazione dei giovani ([http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendpolitik/\\_heft\\_jugendbeteiligung\\_dt.pdf](http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendpolitik/_heft_jugendbeteiligung_dt.pdf)).
- Lo statuto del Comune di **Mals/Malles** prevede forme aperte o parlamentari di partecipazione dei giovani al fine di supportare gli interessi di questo gruppo di età (art. 33).
- A **Genova**, il punto informativo "Informagiovani" offre un supporto per numerosi progetti di partecipazione dei giovani che mirano a costruire una rete per i giovani adulti per collegarli a istituzioni e attori nei settori dell'occupazione e della formazione professionale (<http://www.genovagiovani6tu.comune.genova.it>).
- **Maribor** ha approvato una deliberazione pluriennale sull'interesse pubblico nel settore giovanile, al fine di specificare i dettagli della cooperazione a livello locale tra i decisori e i giovani nei settori che interessano questi ultimi (Programma Locale per I Giovani nel Comune di Maribor per il periodo 2016-2021, <http://www.maribor.si/dokument.aspx?id=28095>).



## INFOBOX 17

### CASO STUDIO DI DORNBIRN

Dornbirn è considerato esemplare per quanto riguarda la continuità e il conseguente successo della partecipazione dei giovani. Ne è prova il Premio per la Democrazia 2014 del Parlamento austriaco. Per anni, Dornbirn ha realizzato diversi processi di partecipazione dei giovani, ad esempio "Incontro dei rappresentanti di classe" e "Generation café" e sta lavorando attivamente alla "Lunga Notte della Partecipazione".

Dornbirn è anche una buona pratica in relazione all'organizzazione e alla presenza in Internet di procedure e documentazione dei processi di partecipazione dei giovani. Indica le seguenti linee guida, tra le altre cose, come obiettivi chiave del suo modello di partecipazione dei giovani (basato su una deliberazione del Consiglio Comunale nel 1998): A) accesso aperto ai giovani indipendentemente dal loro livello di istruzione e dal loro gruppo sociale; B) contatto attivo con vari gruppi target; C) il dialogo con l'amministrazione locale e la politica; D) istituzione di un'infrastruttura adeguata e indipendente; E) Le relazioni pubbliche costanti e la formazione di opinione all'interno della società; F) lavoro orientato al progetto che si rivolge principalmente alle singole proposte e alle richieste dei giovani.



## 2.6 ULTERIORI INFORMAZIONI E BIBLIOGRAFIA

La seguente sezione intende fornire informazioni più dettagliate in caso di ulteriore interesse. Si riferisce a siti web di uffici regionali per la partecipazione dei cittadini, linee guida per i processi partecipativi a livello comunale che sono stati evidenziati nei questionari e nelle interviste e alcune pubblicazioni utili che sono state citate nel report. Tabella 1, Infobox 12, 15 e 16 già elencano gli indirizzi web dei Comuni intervistati e una selezione di reti e database di partecipazione. Seguendo le informazioni di questa sezione, sei *fact sheets* forniscono ulteriori approfondimenti con dodici esempi specifici di buone pratiche di partecipazione innovativa dei cittadini attuati nella Regione Alpina.

### Uffici Regionali per la Partecipazione

<b>AT – Burgenland</b>	Landesamtsdirektion Generalsekretariat – Recht/Hauptreferat Verfassungsdienst
<b>AT – Carinzia</b>	Orts- und Regionalentwicklung und kommunales Bauen in der Abteilung 3, AKL <a href="https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung">https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung</a>
<b>AT – Bassa Austria</b>	Dorf- und Städteerneuerung in der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik <a href="http://www.noe.gv.at/noe/Raumordnung/Raumordnung.html">http://www.noe.gv.at/noe/Raumordnung/Raumordnung.html</a> und <a href="http://www.noe.gv.at/noe/Kontakt-Landesverwaltung/Kontakt_zur_Landesverwaltung.html">http://www.noe.gv.at/noe/Kontakt-Landesverwaltung/Kontakt_zur_Landesverwaltung.html</a>
<b>AT – Alta Austria</b>	Oberösterreichische Zukunftsakademie <a href="http://www.ooe-zukunftsakademie.at/">http://www.ooe-zukunftsakademie.at/</a>
<b>AT – Salisburghese</b>	(1) Landesmedienzentrum bzgl. landesweiter Bürgerräte <a href="https://www.salzburg.gv.at/presse/landes-medienzentrum">https://www.salzburg.gv.at/presse/landes-medienzentrum</a> (2) Abt. Natur- und Umweltschutz, Gewerbe bzgl. lokaler und regional Bürgerebeteiligung im Sinne der Agenda 21 <a href="https://www.salzburg.gv.at/verwaltung/_Seiten/205.aspx">https://www.salzburg.gv.at/verwaltung/_Seiten/205.aspx</a>
<b>AT – Stiria</b>	Land Steiermark, Abteilung 17 Landes- und Gemeindeentwicklung, Referat für Landesplanung und Regionalentwicklung <a href="http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11704789/75775473">http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11704789/75775473</a>
<b>AT – Tirolo</b>	Geschäftsstelle für Dorferneuerung, LA 21 Leitstelle <a href="https://www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/agrar/dorferneuerung-tirol/">https://www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/agrar/dorferneuerung-tirol/</a>
<b>AT – Vorarlberg</b>	Büro für Zukunftsfragen <a href="http://www.vorarlberg.at/zukunft/">http://www.vorarlberg.at/zukunft/</a>
<b>CH – Basilea Campagna</b>	Abteilung “Politische Rechte” <a href="https://www.basel.ch/themen/p/politische-rechte">https://www.basel.ch/themen/p/politische-rechte</a>
<b>CH – Uri</b>	Amt für Kultur und Sport, Abteilung Kulturförderung und Jugendarbeit <a href="http://www.ur.ch/de/verwaltung/verwaltungorg/?amt_id=866">http://www.ur.ch/de/verwaltung/verwaltungorg/?amt_id=866</a>
<b>CH – Turgovia</b>	Staatskanzlei, Departement für Inneres und Volkswirtschaft <a href="https://div.tg.ch/">https://div.tg.ch/</a>
<b>CH – Glarona</b>	Staatskanzlei des Kantons Glarona <a href="http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d41/f42.cfm">http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d41/f42.cfm</a>
<b>CH – Ticino</b>	Ente regionale di sviluppo <a href="http://www.ers-bv.ch/">http://www.ers-bv.ch/</a>
<b>CH – Neuchâtel</b>	Département de l'éducation et de la famille Service de protection de l'adulte et de la jeunesse Bureau du Délégué à la jeunesse <a href="http://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Pages/accueil.aspx">http://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Pages/accueil.aspx</a>
<b>CH – Ginevra</b>	Chancellerie d'État <a href="http://www.ge.ch/chancellerie/">http://www.ge.ch/chancellerie/</a>

<b>CH – Vaud</b>	Promotion et soutien aux activites de jeunesse <a href="http://www.vd.ch/themes/vie-privee/enfance-et-jeunesse/promotion-et-soutien-aux-activites-de-jeunesse/">http://www.vd.ch/themes/vie-privee/enfance-et-jeunesse/promotion-et-soutien-aux-activites-de-jeunesse/</a>
<b>DE – Baden-Württemberg</b>	Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Staatsministerium <a href="https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/staatsraetin-fuer-zivilgesellschaft-und-buergerbeteiligung/">https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/staatsraetin-fuer-zivilgesellschaft-und-buergerbeteiligung/</a> und <a href="https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/">https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/</a>
<b>IT – Provincia Autonoma di Trento</b>	Autorità per la partecipazione locale <a href="https://apl.provincia.tn.it/">https://apl.provincia.tn.it/</a>
<b>Liechtenstein</b>	Liechtenstein Institut <a href="http://www.liechtenstein-institut.li/">http://www.liechtenstein-institut.li/</a>
<b>Slovenia</b>	Služba za transparentnost, integriteto in politični sistem, Ministrto Za Javno Upravo <a href="http://www.mju.gov.si/en/about_the_ministry/organization/">http://www.mju.gov.si/en/about_the_ministry/organization/</a>

## Statuti e documenti di partecipazione

Questa lista fornisce esempi di statuti speciali, linee guida o documenti di partecipazione che hanno istituzionalizzato la partecipazione dei cittadini a livello comunale.

<b>AT – Dornbirn</b>	<a href="https://www.dornbirn.at/leben-in-dornbirn/buergerbeteiligung/neues-leitbild-zusammenleben/">https://www.dornbirn.at/leben-in-dornbirn/buergerbeteiligung/neues-leitbild-zusammenleben/</a>
<b>AT – Munderfing</b>	<a href="http://www.munderfing.at/zukunftsprofil-munderfing">http://www.munderfing.at/zukunftsprofil-munderfing</a>
<b>AT – Vienna</b>	<a href="https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html">https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html</a> <a href="https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/leitbilder/">https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/leitbilder/</a>
<b>CH – Berna</b>	<a href="http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/mitreden-und-mitgestalten">http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/mitreden-und-mitgestalten</a>
<b>CH – Ville de La Chaux-de-Fonds</b>	<a href="http://www.urbaine.ch/projets/detail/project/vision-la-chaux-de-fonds-2030/">http://www.urbaine.ch/projets/detail/project/vision-la-chaux-de-fonds-2030/</a>
<b>DE – Weyarn</b>	<a href="http://www.weyarn.de/arbeitskreise.htm">http://www.weyarn.de/arbeitskreise.htm</a>
<b>DE – Erlangen</b>	<a href="https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx/tabcid-1813/4041_read-32671/">https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx/tabcid-1813/4041_read-32671/</a>
<b>DE – Filderstadt</b>	<a href="http://www.filderstadt.de/_Lde/start/alltag/Spielregeln.html">http://www.filderstadt.de/_Lde/start/alltag/Spielregeln.html</a> <a href="http://www.filderstadt.de/_Lde/start/alltag/Handbuch+Buergerbeteiligung.html">http://www.filderstadt.de/_Lde/start/alltag/Handbuch+Buergerbeteiligung.html</a>
<b>DE – Heidelberg</b>	<a href="http://www.heidelberg.de/hd/_Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html">http://www.heidelberg.de/hd/_Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html</a>
<b>FR – Mouans-Sartoux</b>	<a href="http://mouans-sartoux.net/association2/charter-vie-associative">http://mouans-sartoux.net/association2/charter-vie-associative</a>
<b>FR – Ville d’Échirolles</b>	<a href="http://www.echirolles.fr/la-ville/participation-citoyenne/charter-de-la-participation">http://www.echirolles.fr/la-ville/participation-citoyenne/charter-de-la-participation</a>
<b>IT – Genova</b>	<a href="http://www.comune.genova.it/patti_di_collaborazione">http://www.comune.genova.it/patti_di_collaborazione</a>
<b>IT – Trento</b>	<a href="http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni/Patti-di-collaborazione-e-adesioni">http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni/Patti-di-collaborazione-e-adesioni</a>

## Bibliografia

Alber Elisabeth, „Partizipation und partizipative Demokratie im Diskurs“, in: Alber Elisabeth/Trettel Martina (a cura di), Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, Bozen, Eurac Research book, 2015, 15-30.

Alber Elisabeth/Trettel Martina (a cura di), Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, Eurac Research Book, Bozen, 2015. (<http://www.eurac.edu/de/research/autonomies/sfereg/publications/pages/publicationdetails.aspx?pubId=0103533&pubType=Q>) [in italiano: Alber Elisabeth/Trettel Martina (a cura di), Partecipazione e democrazia partecipativa nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: riflessioni ed esempi, Bolzano, Eurac Research Book, 2015].

Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (a cura di), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014.

Alber Elisabeth/Kreß Annika, „Theorie und Praxis partizipativer Demokratie in den Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“, in: Engl Alice et al., Politika – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen, Raetia Edition, 2016, 245-259.

Berka Walter, Lehrbuch Verfassungsrecht, Wien, Springer, 2008.

Bußjäger Peter, „Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Ein Blick auf Essentialen und Realien der Jurisdiktionen im Alpenraum“, in EZFF (a cura di), Jahrbuch des Föderalismus 2010, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2010, 379-388.

Bußjäger Peter, „Jüngste Reformen kommunaler Trägerstrukturen im europäischen Vergleich“, in EZFF (a cura di), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2013, 478-484.

Engl Alice et al. (a cura di), Politika 2016 – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen, Raetia Edition, 2016.

Große-Hüttmann Martin, „Sozialkapital, regionale Identität und Demokratie im Alpenraum – Perspektiven der Forschung“, in Bußjäger Peter/Woelk Jens (a cura di), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt, Innsbruck, Institut für Föderalismus, 2009, 77-89.

Harrison Owen, Open Space Technology. A User's Guide, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2008.

Haug Volker M., „Kommunales Partizipationsrecht im föderalen Vergleich“, in EZFF (a cura di), Jahrbuch des Föderalismus 2012, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2012, 153-168.

Landwehr Claudia, „Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation“, in Lembcke W. Oliver et al. (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Wiesbaden, Springer Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, 355-385.

Nanz Patrizia/Fritsche Miriam, Handbuch Bürgerbeteiligung, Bundeszentrale für politische Bildung Bonn, 2012.

Palermo Francesco, “I poteri ordinamentali dei Länder nei confronti dei Comuni in Austria”, Le Regioni Nr. 5/2000, Padua, Il Mulino, 2000, 917-946.

Pernthaler Peter, „Föderalismus im Alpenraum. Konzeption 1980 – Herausforderungen 2008/2009, in Bußjäger Peter/Woelk Jens (a cura di), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt, Innsbruck, Institut für Föderalismus, 2009, 33-38.

Rütimann Patricia M. Schiess, Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts, Arbeitspapiere Liechtenstein Institut Nr. 50, 2015 ([http://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation\\_downloadLink/LIAP\\_050.pdf](http://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/LIAP_050.pdf))

Seidendorf Stefan, “Die Territorialreform in Frankreich: Republik 2.0“, in EZFF (a cura di), Jahrbuch des Föderalismus 2016, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2016, 301-321.

Stadt Wien MA 19 (a cura di), Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln, Wien, 2012 (<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf>)

Stahl Gerhard/Degen Manfred, „Kommunen in der europäischen Wirtschaftsregierung – Objekte oder Akteure?“, in EZFF (a cura di), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2013, 485-494.

Steger Christian O., „Vergleich der Ebenen: Vertrauen in die Gemeinden“, in Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (a cura di), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014, 161-174.

Trettel Martina/Klotz Greta, Bürger/innenbeteiligung – Ein praktischer Leitfaden für die Gemeinden in Südtirol, POP! Paths of Participation Projekt, Bozen, Eurac Research, 2015.

Woelk Jens, „Italien: auf der ständigen Suche nach Gleichgewicht“, in Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (a cura di), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014, 105-128.

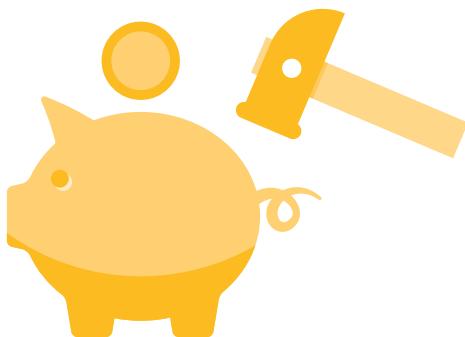
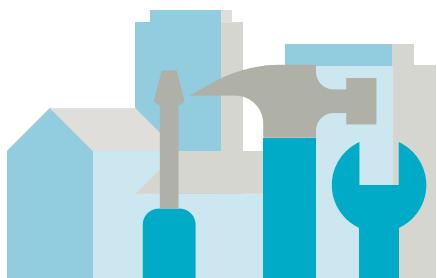
## 2.7 FACT SHEETS SULLE PRATICHE INNOVATIVE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IMPLEMENTATE NELLO SPAZIO ALPINO

In conclusione, e come risultato dell'analisi comparativa condotta, il team di ricercatori ha realizzato sei *fact sheets* raffiguranti esperienze di partecipazione positive e innovative individuate nel corso della analisi empirica della presente analisi.

Ciascun *fact sheet* riporta due esempi di democrazia partecipativa innovativi e positivi, selezionati sia tra quelli indicati nei questionari distribuiti a livello regionale (a livello nazionale per quanto riguarda la Slovenia e il Lichtenstein), sia tra quelli menzionati dagli amministratori e dai rappresentati politici intervistati a livello locale.

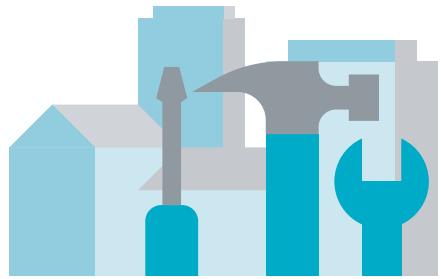
I destinatari dei seguenti *fact sheets* sono soprattutto i decisori e i responsabili politici che aspirino ad introdurre un meccanismo partecipativo nella propria Regione o nel proprio Comune. La struttura dei *fact sheets* rispecchia tale scopo. Difatti, un policy-maker che sia interessato alle pratiche di partecipazione potrà considerare le pratiche di partecipazione nel proprio settore politico di interesse, ovvero potrà leggere i *fact sheets* in senso trasversale, ossia concentrandosi sulle pratiche partecipative di successo avute luogo in una Regione o Comune di simili dimensioni.

Ogni *fact sheet* si sviluppa intorno alla risposta a quattro domande: **dove? quale metodo? perché? e come?**



# RIGENERAZIONE URBANA

Le decisioni relative allo sviluppo urbano sono complesse e tecniche. Eppure è possibile creare nuove ambientazioni urbane, promuovendo allo stesso tempo lo sviluppo di un senso di comunità.



## "PARTECIP@"



DOVE?

Municipio I- Centro-Est del Comune di Genova, Liguria (Italia)  
circa 89.300 abitanti (2015)

QUALE  
METODO?

E-democracy e metodo di  
rigenerazione urbana

PERCHÉ?

L'obiettivo è stato il coinvol-  
gimento dei residenti nella  
progettazione dei quartieri  
cittadini.

COME?

Le fasi del percorso partecipativo:  
1. ogni cittadino ha potuto avanzare una proposta di rinnovo urbano, condividen-  
dolo su una piattaforma online; 2. una commissione tecnica istituita dal munici-  
pio ha valutato la fattibilità dei progetti; 3. i progetti considerati ammissibili sono  
stati messi al voto offline e attraverso una piattaforma online; 4. i progetti più  
votati sono stati poi implementati.

Per maggiori informazioni:

[http://www.urbancenter.comune.genova.it/  
group/1576](http://www.urbancenter.comune.genova.it/group/1576)

**NOTA BENE:** il comune ha collaborato con esperti di forme di  
democrazia online (Associazione Open Geneva).

## "HDJ"

**GIOVANI**

DOVE?

Città di Heidelberg, Baden Württemberg (Germania)  
circa 156.000 abitanti (2015)

QUALE  
METODO?

E-democracy e metodo di  
rigenerazione urbana

PERCHÉ?

L'obiettivo è stato il coinvolgimento  
dei giovani adulti nel piano di  
rinnovo e rivalorizzazione del loro  
centro giovani.

COME?

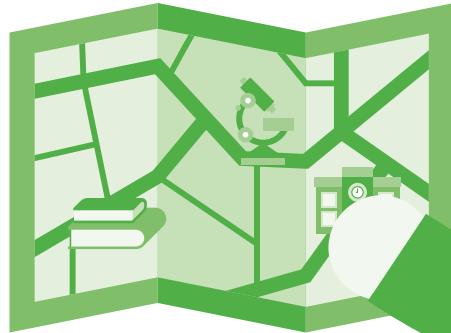
Bambini e giovani adulti hanno condiviso le loro idee in un evento iniziale con  
amministratori locali e rappresentanti dei giovani. Il flusso di idee è poi conti-  
nuato online attraverso la piattaforma WhatsApp. I risultati della partecipazione  
online sono poi sfociati nel successivo concorso pubblico per architetti.

Per maggiori informazioni:  
[https://hausderjugend-hd.de/  
beteiligungsverfahren/#abschluss](https://hausderjugend-hd.de/beteiligungsverfahren/#abschluss)

**NOTA BENE:** il modo migliore per coinvolgere i giovani adulti  
è proprio attraverso i loro networks di comunicazione.

# PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

La pianificazione urbana partecipata consente ai cittadini di agire quali agenti del cambiamento, dando forma alla propria città in base alle loro esigenze individuali e collettive.



## "MY WO DO + 24"

GIOVANI



DOVE?

Comune di Wolkersdorf, Bassa Austria (Austria)  
circa 7.000 abitanti (2016)

QUALE METODO?

Pianificazione urbana  
partecipata dai giovani

PERCHÉ?

L'obiettivo è stato il coinvolgi-  
mento dei giovani nella pianificazione  
dell'uso degli spazi nel loro comune.

COME?

Le fasi del percorso partecipativo:  
1. i partecipanti, forniti di uno starter kit della partecipazione, hanno raccolto i  
loro pensieri in merito all'uso dello spazio attraverso immagini e simboli;  
2. i partecipanti sono stati poi divisi in gruppi più ristretti per sviluppare ulteriori-  
mente i risultati ottenuti dalla fase precedente; 3. il processo si è concluso con  
una discussione generale sui risultati del processo di partecipazione dei giovani e  
sull'elaborazione di un'azione comune.

**NOTA BENE:** una discussione conclusiva multigenerazionale  
costituisce un efficace strumento di follow-up.

Per maggiori informazioni:  
<http://www.stadt-umland.at/themen/beteiligung/mywodo-24.html>

## "MÉTAMORPHOSE"



DOVE?

5 distretti urbani del Comune di Lausanne, Vaud (Svizzera)  
circa 135.600 abitanti (2015)

QUALE METODO?

Partecipazione dei cittadini  
nella pianificazione urbana  
della città (dal 2008 al 2016)

PERCHÉ?

L'obiettivo è stato l'accompa-  
gnamento di ogni fase del pro-  
getto di pianificazione urbana  
con processi di partecipazione.

COME?

Il processo partecipativo iniziava nel 2008 e prevedeva varie fasi e gradi di  
democrazia partecipativa, dall'informazione, consultazione, negoziazione,  
concentrazione, alla co-costruzione in ogni fase del progetto di pianificazione  
urbana. Il processo di partecipazione è stato realizzato attraverso metodi diversi  
come la raccolta di idee, concorsi di urban design, tavoli rotondi, consultazioni  
pubbliche e workshop. La partecipazione ha riguardato diverse aree della vita  
urbana dei cittadini: mobilità, uso dello spazio pubblico, ambiente, rigenerazione  
delle aree verdi e creazione di impianti sportivi.

**NOTA BENE:** il comune ha collaborato con l'associazione  
indipendente "Oui Lausanne Avance!" (OLA) e con esperti d'urbanistica.

Per maggiori informazioni:  
<http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose/demarche-participative.html>

# SPESE PUBBLICHE

I cittadini possono essere attivamente coinvolti nelle decisioni di bilancio comunale o regionale che incideranno sulle loro vite, così contribuendo alla trasparenza e all'efficienza delle spese pubbliche.



## "BILANCIO PARTECIPATIVO MALLE"



DOVE?

Comune di Mals/Malles, Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige (Italia)  
circa 5.100 abitanti (2016)

QUALE  
METODO?

Bilancio partecipativo,  
E-democracy, consiglio  
dei cittadini

PERCHÉ?

L'obiettivo era permettere ai cittadini  
di decidere come una determinata por-  
zione del bilancio del comune dovesse  
essere allocata.

COME?

Le fasi del percorso partecipativo:  
1. ogni partecipante può avanzare un massimo di tre progetti di bilancio o di ri-  
sparmio; 2. il comune, in collaborazione con un consiglio di 15 cittadini seleziona-  
ti casualmente, accerta l'ammissibilità (legale, tecnica e economica) dei progetti.  
3. i progetti ammissibili vengono pubblicati e sottoposti ad una votazione online;  
4. le istituzioni politiche del comune impleggeranno i progetti più votati.

Per maggiori informazioni:  
<http://www.gemeinde.mals.bz.it>

**NOTA BENE:** il coinvolgimento dei cittadini anche nella fase della  
valutazione dell'ammissibilità aumenta il consenso generale del risultato  
finale.

## BILANCIO PARTECIPATIVO A MARIBOR



DOVE?

Distretto comunale Radvanje, Città comunale di Maribor (Slovenia)  
circa 95.500 abitanti (2016)

QUALE  
METODO?

Progetto pilota di  
bilancio partecipativo

PERCHÉ?

L'obiettivo era rendere la politica di  
spesa pubblica della città più trasparente  
coinvolgendo direttamente i cittadini.

COME?

Ai cittadini è stato riconosciuto il diritto di co-decisione sul 20% del bilancio  
del comune suddiviso tra diversi distretti comunali. Ogni cittadino ha potuto  
proporre un progetto e dare il suo voto ad un massimo di 5 progetti. I progetti  
più votati sono stati sottoposti ad un controllo di ammissibilità da parte del  
comune e sono ora in fase di implementazione.

Per maggiori informazioni:  
<http://mariborpp.si/>

**NOTA BENE:** il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni di  
bilancio gli consente di fortificare la loro fiducia nelle istituzioni politiche,  
rafforzando anche la trasparenza generale.

# AMBIENTE

La partecipazione dei cittadini è cruciale per lo sviluppo e l'attuazione delle politiche di sostenibilità ambientale, poiché i cittadini sono i primi agenti di realizzazione di queste politiche.



## "ENERGIEWENDE"



DOVE?

Comune di Weyarn, Stato Libero di Bavaria (Germania)  
circa 3.700 abitanti (2016)

QUALE  
METODO?

Gruppo di lavoro dei  
cittadini (*Arbeitskreis*)

PERCHÉ?

L'obiettivo è stato il coinvolgimento dei  
cittadini nello sviluppo energetico del  
comune.

COME?

Il comune ha dato avvio a questo processo consistito in varie fasi, organizzando un workshop partecipativo (*Energiewerkstatt*) su argomenti relativi all'ambiente. Come risultato di questo workshop è stato istituito un gruppo di lavoro al fine di realizzare la transizione all'energia rinnovabile entro il 2025. Successivamente il gruppo di lavoro ha organizzato su propria iniziativa workshops di cittadini e ha raccolto informazioni sulle abitudini energetiche rilevanti dei cittadini attraverso questionari.

**NOTA BENE:** il coinvolgimento dei cittadini in diverse fasi della  
partecipazione promuove il senso collettivo di responsabilità, beneficiando  
allo stesso tempo di diversi tipi di esperienze e competenze esistenti nel  
comune.

Per maggiori informazioni:  
<https://www.energiewende-weyarn.de/>

DOVE?

Land del Baden-Württemberg (Germania)  
circa 10,8 milioni abitanti (2015)

QUALE  
METODO?

E-democracy, tavoli di  
discussione e consiglio dei  
cittadini

PERCHÉ?

L'obiettivo è stato l'elaborazione di  
un concetto concordato di energia.

COME?

100 cittadini sono stati casualmente selezionati per costituire quattro tavoli di discussione (uno per distretto regionale) su temi quali la fornitura di energia, famiglie e il traffico. Parallelamente associazioni e stakeholders regionali si sono impegnati in pannelli di discussione. In una seconda fase, cittadini e stakeholders – eletti da ogni tavolo di discussione – si sono incontrati in “sessioni di condizione di riflessione” per sviluppare raccomandazioni per il governo regionale. Inoltre, i cittadini hanno potuto condividere le loro opinioni sullo sviluppo di un concetto di energia regionale partecipando attraverso una piattaforma online.

**NOTA BENE:** la regione ha beneficiato del supporto  
scientifico dell'Università di Stuttgart, che ha raccolto valutazioni  
attraverso questionari e interviste.

Per maggiori informazioni:  
<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de>

Interreg



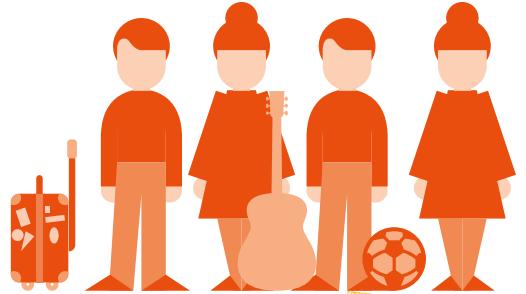
Alpine Space

GaYA

EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

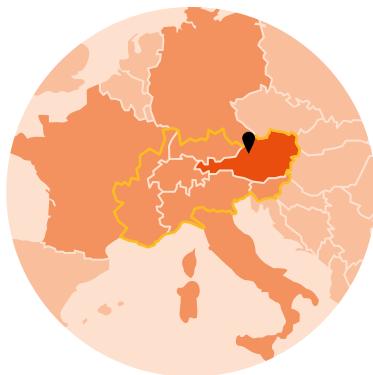
# POLITICHE GIOVANILI

I giovani sanno meglio come le politiche che li riguardano debbano essere formulate.



GIOVANI

## "YOUTH REGION – JUGEND IN DER TRAUNSTEINREGION"



DOVE?

Circondario di Traunstein, Alta Austria (Austria)  
circa 46.000 abitanti

QUALE  
METODO?

Consigli comunali  
dei giovani e cafés  
dei giovani

PERCHÉ?

L'obiettivo era consentire ai giovani di partecipare attivamente allo sviluppo delle politiche e dei progetti giovanili comunitari e regionali.

COME?

I comuni del Circondario di Traunstein hanno istituito consigli dei giovani in merito a questioni specifiche scelte dai giovani stessi. I membri sono selezionati casualmente da un registro di residenti. I consigli operano in conformità al metodo della costruzione del consenso sulla base della "dynamic facilitation". I risultati vengono poi presentati e discussi pubblicamente nei cafés dei giovani. Un così detto "gruppo di risonanza" accompagna l'intero processo partecipativo offrendo supporto professionale e finanziario ai comuni partecipanti.

**NOTA BENE:** attraverso il coinvolgimento partecipativo dei giovani, decision-maker e policy-ottengono maggiori informazioni circa cosa è veramente importante per i giovani.

Per maggiori informazioni:  
[http://www.youthregion.at/  
timetable.html](http://www.youthregion.at/timetable.html)

## "RENDERING TRENTO GIOVANI"

GIOVANI



DOVE?

Comune di Trento, Provincia Autonoma di Trento (Italia)  
circa 117.300 abitanti (2016)

QUALE  
METODO?

Processi di partecipazione dei giovani caratterizzato da più fasi

PERCHÉ?

L'obiettivo del processo partecipativo era di coinvolgere i giovani nello sviluppo del piano delle politiche giovanile 2017-2020 del comune, garantendo la aderenza alle esigenze effettive dei giovani.

COME?

Le fasi del percorso partecipativo:  
1. nella fase di condivisione di opinioni i giovani hanno potuto condividere le loro opinioni, visioni e bisogni per il futuro; 2. i materiali raccolti sono stati analizzati e organizzati in 4 macro-categorie (lavoro, cultura, partecipazione e inclusione); 3. gruppi di discussione, formati da giovani, staff amministrativo e associazioni, hanno dato la priorità alle ai risultati ottenuti; 4. le risultanti linee guida saranno sottoposte al processo di approvazione istituzionale.

Per maggiori informazioni:  
<http://www.trentogiovani.it>

**NOTA BENE:** il valore aggiunto del processo partecipativo nello sviluppo delle politiche è l'inclusione di coloro che sono direttamente interessati.

# MOBILITÀ



Sviluppare politiche consensuali dei trasporti attraverso la partecipazione dei cittadini, trovando soluzioni efficaci alle questioni inerenti la mobilità.

## “STEP 25” PIANO DI MOBILITÀ URBANA



Per maggiori informazioni:  
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/index.html>

DOVE?

Città di Vienna, Vienna (Austria)  
circa 1, 8 milioni abitanti (2016)

QUALE METODO?

Consigli cittadini,  
forum di distretto,  
cafés di cittadini

PERCHÉ?

L'obiettivo era coinvolgere diversi stakeholder e i cittadini nello sviluppo di un piano di mobilità sostenibile.

COME?

Attori differenti sono stati accostati: un gruppo di mobilità composto dallo staff amministrativo ha collaborato con i gruppi di lavoro su diversi temi legati alla mobilità. I 23 distretti di Vienna sono stati invitati ai cicli di forum dei distretti. Infine è stato creato un consiglio cittadino sul concetto di mobilità. I membri sono stati scelti casualmente da un registro di residenti. I primi 14 a rispondere sono stati selezionati. Il consiglio ha elaborato sei messaggi su argomenti legati alla mobilità. Questi messaggi sono stati poi discussi nei cafés di cittadini.

**NOTA BENE:** una collaborazione stretta tra staff amministrativo, politici e società civile incoraggia la comprensione reciproca.

## IL MODELLO BERNSE



Per maggiori informazioni:  
<http://www.bve.be.ch>

DOVE?

Canton Berna (Svizzera)  
circa 1 milione abitanti (2015)

QUALE METODO?

Modello di pianificazione partecipativa  
nei progetti sulla  
mobilità

PERCHÉ?

L'obiettivo è quello di coinvolgere i cittadini al più presto possibile nel processo di pianificazione in modo tale da risolvere potenziali conflitti prima dell'approvazione del progetto.

COME?

All'insegna del motto “esistenza e non dominazione” la popolazione è coinvolta nelle prime fasi della pianificazione. Vengono tenute consultazioni con rappresentanti delle associazioni limitrofe, seguono poi workshop e tavoli di discussione con i gruppi interessati, cosicché potenzialmente ogni bisogno individuale sia preso in considerazione. Un ruolo decisivo in questo processo di pianificazione è giocato dai pianificatori, che sono esperti in materia, agendo come moderatori tra i diversi gruppi interessati.

**NOTA BENE:** il modello Bernese è una forma di partecipazione dei cittadini legalmente prevista che aumenta il livello di accoglienza/accettazione delle decisioni dell'esecutivo.

## CONCLUSIONI

Il report si è concentrato sull'analisi e la valutazione di due aspetti centrali che riguardano la democrazia partecipativa: quello formale e istituzionale della sfera giuridica in cui questa si innesta e quello pratico ed empirico che consente di cogliere come i processi partecipativi si sviluppano e si integrano nelle procedure decisionali degli enti territoriali che compongono l'arco alpino. Mentre nella prima parte del report ci si è concentrati sulle fonti giuridiche a livello statale e regionale, nella parte empirica sono state invece esposte sia pratiche innovative implementate a livello locale, sia linee guida sia carte sulla partecipazione. Il report si è concentrato, tra l'altro, sul fine ultimo dei processi partecipativi e analizza il ruolo dei politici e degli amministratori impegnati nell'implementazione di progetti di partecipazione dei cittadini. Ogni parte della ricerca è contrassegnata da una specifica metodologia d'analisi. Si ritiene tuttavia a questo punto necessario accostare i due approcci di studio al fine di elaborare una conclusione comparata che offra una visione coordinata delle dinamiche di sviluppo e di implementazione della democrazia partecipativa e delle innovazioni democratiche negli Stati, nelle Regioni e nei Comuni dell'arco alpino.

L'obbiettivo generale del report è stato quello di fornire un **quadro generale** dell'istituzionalizzazione della partecipazione dei cittadini all'interno dell'arco alpino. A tal proposito, è interessante notare come entrambe le parti dell'analisi comparata rivelino una tendenza comune: da un punto di vista giuridico, la nitidezza del concetto di democrazia partecipativa è direttamente proporzionale alla vicinanza delle autorità ai cittadini. L'analisi empirica si pone nella medesima prospettiva. Infatti i Comuni, rappresentando l'autorità più vicina ai cittadini, costituiscono la piattaforma migliore per approcci all'innovazione democratica ricettivi ed efficaci.

Quanto agli **obiettivi** che sottendono al ricorso agli strumenti della democrazia partecipativa emerge che quello principale è aumentare il grado di coinvolgimento politico della popolazione nei processi decisionali, rendendo evidente come tale esigenza prescinda dai confini politici e geografici degli Stati che compongono l'arco alpino, rendendola una necessità trasversale e, dunque anche, transnazionale. Ulteriori obiettivi, tra loro naturalmente interdipendenti, del processo partecipativo sono la legittimazione politica, lo sviluppo di una cultura della partecipazione attraverso l'educazione civica, così come il rafforzamento di un processo decisionale più efficiente, innovativo e sostenibile. Gli enti territoriali dell'arco alpino sono infatti accomunati da esigenze simili quanto alla volontà di ridurre quel gap che viene a crearsi tra cittadini, e in particolare tra i giovani da un lato, e decisori politici, dall'altro, anche – ma solo secondariamente – al fine di migliorare la qualità delle decisioni e di legittimarle maggiormente, e dunque il ricorso alla democrazia partecipativa e ai suoi metodi quale possibile soluzione a tali problematiche avviene in modo similare in molte delle aree alpine analizzate. Si deve tuttavia tenere ben a mente come ogni processo partecipativo, e ogni atto normativo che lo riguardi, siano unici nella loro concezione e ambiscano a pervenire a risultati e obiettivi specifici, tagliati sulle esigenze di ciascuna singola comunità, oltre a quelli più generali, comuni a molte realtà alpine. In una certa misura, i risultati generali di questa ricerca si applicano anche alla partecipazione dei giovani adulti residenti nell'arco alpino. A differenza del processo partecipativo generale, il quale è ovviamente volto ad includere sia giovani sia giovani adulti, il processo partecipativo indirizzato specificatamente a rafforzare il coinvolgimento dei giovani adulti si pone obiettivi differenti, concentrandosi sul loro coinvolgimento nell'ambito di processi di co-creazione. Altri aspetti importanti di un processo partecipativo efficace che coinvolga i giovani sono le questioni trattate e la durata generale del processo partecipativo.

La portata transazionale e transfrontaliera della democrazia partecipativa, favorita senz'altro da una circolazione di conoscenze e di esperienze tra gli Stati dell'arco alpino, risulta ancor più evidente se si guarda alla strutturazione dei processi partecipativi. Infatti, in particolare dall'analisi empirica si rileva come in moltissimi casi si siano impiegate **metodologie** e tempistiche simili per integrare i cittadini nelle procedure decisionali, tra cui, ad esempio: strumenti di *E-democracy*, la cellula di pianificazione, il bilancio partecipativo, il dibattito pubblico, il consiglio dei cittadini (variamente denominato nei diversi Stati) e la consultazione dei cittadini nel contesto di processi costituenti. Si noti inoltre come la flessibilità e la spontaneità che connota il venire in essere di questi metodi partecipativi consenta anche di mescolarli tra loro, o di crearne di nuovi al fine di assecondare al meglio le esigenze che portano all'attivazione di un percorso di democrazia partecipativa. Un ulteriore aspetto emerso dall'analisi è che ogni processo è intrinsecamente un'esperienza di "*learning by doing*", sebbene si possa fare affidamento sul supporto di organizzazioni non governative ovvero fare riferimento all'esperienza di altre istituzioni pubbliche.

Dall'analisi condotta nel report, non è possibile provare alcuna forte correlazione tra il livello di governo, la dimensione dell'ente territoriale e la buona riuscita del processo partecipativo. Infatti, sorprende notare come nonostante la cornice giuridica sia più carente a livello centrale rispetto ai livelli subnazionali, dall'analisi empirica emerge che i processi partecipativi hanno luogo rispetto a tutti i livelli di governo, con grande frequenza e con esiti positivi anche a quello nazionale, anche se si ha manifestazione maggiore del fenomeno a livello regionale e locale. Prescindendo dunque dal ricercare una correlazione tra pratiche democratiche innovative e livello di governo, pare che gli elementi che maggiormente influiscono sull'esito positivo di un percorso di democrazia partecipativa vadano individuati nella

**cultura “partecipativa”** di un determinato luogo così come della volontà degli attori politici di impegnarsi nella effettiva implementazione di un processo della democrazia partecipativa. Per quanto sia innegabile che il decentramento favorisca il pluralismo e la diversificazione, e dunque faciliti l’innesto della democrazia partecipativa, dando la possibilità ai territori di declinare le procedure decisionali in maniera innovativa e inclusiva, è chiaro che il coinvolgimento dei cittadini nella costruzione delle scelte pubbliche può funzionare solamente quando il substrato culturale sia già in sé stesso affine alla dimensione partecipativa della politica.

Dalla ricerca empirica, ovverosia, in particolare, dai questionari sottoposti ai funzionari regionali e nazionali, e dalle interviste condotte con i rappresentanti locali, è emersa l’esistenza di **molteplici interpretazioni** della democrazia partecipativa all’interno dell’arco alpino. Così ad esempio, in Svizzera, dove la cultura della partecipazione è particolarmente sviluppata e radicata nel territorio il ricorso a strumenti di democrazia partecipativa – per come qui intesa – è tuttavia piuttosto sporadico. Questo è probabilmente da attribuire alla forte influenza della democrazia diretta che permea la vita delle istituzioni e dei cittadini e che dunque influisce sulla generale concezione della democrazia e delle sue innovazioni. Infatti, spesso in quel contesto l’idea stessa di partecipazione viene fatta coincidere con le pratiche della democrazia diretta, risultando complesso riuscire a cambiare prospettiva per individuare percorsi partecipativi fondati su logiche differenti rispetto a quelle proprie dello strumento referendario o dell’iniziativa popolare. Lo stesso vale anche per Liechtenstein.

Quanto all’aspetto più strettamente soggettivo, si vede dallo studio come in alcuni casi la **volontà** di attivare processi di partecipazione sia da riferirsi alle autorità politiche e governative, mentre in altri casi questa volontà sia da attribuirsi ai cittadini che percepiscono la necessità di un confronto paritario ed argomentato con i decisori pubblici. Anche qui è da sottolineare ancora una volta, come emerge in particolare dalla ricerca empirica, come la coincidenza tra la volontà degli enti politici, dell’amministrazione e dei cittadini di impegnarsi in processi partecipativi, attraverso una comunicazione reciproca costata, è cruciale per l’implementazione efficace di un processo partecipativo. Questa relazione è stata efficacemente definita come “trialogo” nelle linee guida sulla partecipazione della città di Heidelberg (Germania).

Il successo di un processo partecipativo infatti si lega soprattutto agli **effetti** che la fase partecipativa svolge sulla decisione finale e dunque fino a che punto e come la volontà dei cittadini per come espressa nel momento deliberativo venga presa in considerazione. Così, per non frustrare le possibilità della democrazia partecipativa e per non illudere le aspettative dei cittadini coinvolti, deve esserci un forte impegno dell’ente pubblico e dell’amministrazione nel tenere in considerazione gli esiti del processo partecipativo nel momento della presa di decisione. Dunque, risulta necessario che il processo partecipativo sia orientato ai risultati, e che i diritti e i doveri di tutte le parti interessate (l’amministrazione, politici e cittadini) siano resi chiari fin dal principio.

Si è a questo proposito visto come la presenza di un **quadro giuridico** di regolamentazione della democrazia partecipativa, laddove sia presente anche una forte volontà politica, possa favorire la buona riuscita di un processo partecipativo, mettendo nero su bianco le regole cui questi devono attenersi e rendendo maggiormente trasparenti le modalità secondo cui i cittadini debbano o possano venire coinvolti nell’elaborazione di atti normativi generali. In questa ottica è possibile menzionare l’esperienza del *Land Vorarlberg* (Austria) quale *good practice* rispetto al ricorso di pratiche di democrazia partecipativa: dopo una lunga fase di sperimentazione di una pratica partecipativa – quella del *Bürgerrat* – fortemente voluta e sostenuta sia dalla sfera politica che dalla società civile, si è provveduto a darvi rilievo giuridico da un lato in una fonte di *soft-law* (il regolamento governativo), e dall’altro portandola a divenire un fondamento della struttura democratica del *Land* introducendola nella stessa Costituzione subnazionale. In questo senso, per quanto la presenza di una cornice giuridica non sia in assoluto necessaria per una positiva implementazione di pratiche della democrazia partecipativa, senz’altro garantisce maggiore trasparenza, chiarezza e continuità a tali impulsi, che altrimenti si trovano ad essere alla mercé delle scelte dei decisori politici. A tal proposito è interessante evidenziare come nessuna costituzione dell’arco alpino contenga norme sulla democrazia partecipativa. Dunque, qualora manchi un fondamento giuridico, le pratiche della democrazia partecipativa rischiano di esistere solamente per la durata di una legislatura, o fintantoché la volontà politica continua a volervi ricorrere. Ciononostante, bisogna osservare come quadri giuridici innovativi sulla democrazia partecipativa siano alquanto rare nell’arco alpino. Difatti il panorama risulta essere abbastanza uniforme, con certe eccezioni in alcune Regioni a statuto speciale dell’Italia, in alcuni *Länder* austriaci e nel *débat public* francese.

Inoltre, dall’accostamento tra lo studio giuridico e quello empirico si rileva un ulteriore elemento riguardante le dinamiche della democrazia partecipativa e dei suoi strumenti. Si nota infatti che si fa in particolare ricorso alle pratiche della democrazia partecipativa nell’elaborazione di specifiche **politiche di settore**, tra cui spiccano quella urbanistica e di pianificazione, quella ambientale e quella delle politiche sociali, oltre a quelle di bilancio. Ciò infatti emerge sia dal grande numero di disposizioni sulla democrazia partecipativa rinvenibili in legislazione di settore, così come anche dalle risposte degli intervistati.

Si è giunti così a poter concludere che tutti gli elementi che compongono i processi della democrazia partecipativa sono tra loro connessi e concatenati, laddove i soggetti, le procedure, le norme giuridiche, ma più di tutto, la cultura e la volontà delle istituzioni influiscono congiuntamente sulla resa istituzionale della democrazia partecipativa.

Dunque, l'innesto di un processo partecipativo nel contesto delle procedure di adozione delle decisioni pubbliche degli enti territoriali che compongono l'arco alpino – sia che si tratti di un'azione *ad hoc* ovvero di un intervento strutturale – influisce profondamente sulle dinamiche politiche di un ordinamento e di una comunità, e necessita pertanto di un'attenta e profonda valutazione. Infine, per quanto concerne nello specifico **il coinvolgimento dei giovani adulti**, la ricerca rivela come vi sia ancora un ampio spazio per lo sviluppo della dimensione innovativa della partecipazione dei giovani e come molte delle istituzioni coinvolte in quest'analisi si siano spesso dovute confrontate con sfide simili nell' corso dell'introduzione di processi partecipativi specificamente indirizzati ai giovani. Benché esistano numerosi processi politici volti all'inclusione dei giovani adulti, solo pochi vanno oltre le forme classiche di democrazia rappresentativa (consigli e parlamenti giovanili). Per questa ragione i prossimi *work packages* del progetto GaYA si pongono l'obiettivo di offrire soluzioni efficaci per il rafforzamento di forme innovative di partecipazione giovanile.

## APPENDICE – ELENCO DEGLI ATTI NORMATIVI

STATO	COSTITUZIONE	LEGGI E ATTI NORMATIVI	ENTI SUBNAZIONALI	COSTITUZIONI SUBNAZIONALI	LEGGI E ATTI NORMATIVI SUBNAZIONALI
DEUTSCHLAND	Artt. 5, 8, 20 c. 1 e 3, Grundgesetz	Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG), vom 31. Mai 2013, in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013, n. 26, p. 1388 ss.  § 25, § 28, § 74, Verwaltungsverfahrensgesetz  § 3, § 4a, Baugesetzbuch (BauGB)			
		Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung von 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert von Art. 3 Gesetz vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749)			
		§ 9, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung			
		§ 32, § 33, Kreislaufwirtschaftsgesetz			
		§ 47d, Bundes-Immissionschutzgesetz (BimSchG)			
		§ 8, § 9, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG), von 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553), zuletzt geändert von Art. 4, Gesetz vom 27. Januar 2017 (BGBl. I S. 114)			

	Bayern	Art. 110, Verfassung des Freistaates Bayern, in der Fassung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1), zuletzt geändert von Gesetz vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
		Art. 18, art. 60, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO), in der Fassung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796)
		§ 25, Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), vom 23. Dezember 1976 ss.mm.
		Artt. 16 ss., Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012
	Baden-Württemberg	Art. 1, Art. 21, Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBI. S. 173), zuletzt geändert von Gesetz vom 1. Dezember 2015 (GBI. S. 1030, 1032).
		§ 20, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000
		§ 25, LVwVfG - Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg
		Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vom 17. Dezember 2013 (GABI. Nr. 2, 2014, S. 22).

FRANCE	Art. 7, Charte de l'environnement
	Art. 2, loi no. 95-101 del 2 febbraio1995
	Code de l'environnement, Partie législative, Livre I, Titre II - Article L121-1-A ss.; Articles L122-1 – L122-3-4; Article L123-1-A ss.
	Art. L914-3, Code rural et de la pêche maritime
	Art. L. 103-2, Art. L300-2, Code de l'urbanisme
	Art. R11-4 ss., Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
	Art. L2141-1, Code général des collectivités territoriale
ITALIA	art. 3 co. 2 Cost.; art. 118 co. 4 Cost

	art. 8 d.lgs. 276/2000 Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)		
	art. 22 d.lgs. 50/2016 (Codice degli appalti; dibattito pubblico)		
	art. 4 d.lgs 152/2006 (Valutazione impatto ambientale)		
	art. 5, co. 1 d.P.C.m 170/2008 (attuazione di l. 50/1999 Analisi Impatto Legislazione)	Liguria	art. 2, co. 2 p.to c; art. 6 artt. 1 e 11 l. r. 38/1998 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)
	Veneto	art. 5; art. 9; art. 22	l. r. 25/1974
			artt. 2,3,10,14 e 15 l. r. 18 febbraio 2016, n. 4 (Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale)
			art. 1 l. r. 61/1985 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio)
	Friuli Venezia Giulia	/	l. r. 2 aprile 2004, n. 12
			art. 4 l. r. n. 43/1990 (Ordinamento nella Regione Friuli - Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale)
	Provincia Autonoma di Trento	/	l. p. 1/2016
			capo V ter l. p. 12/2014 di modifica alla l. p. 3/2006
			art. 5 l. p. 16/2010
	Provincia Autonoma di Bolzano	/	l. p. 23 aprile 2015 n. 3
			art. 14 bis l. p. 13/1997 (Legge urbanistica provinciale)
	Lombardia	art. 2 co. 3; art. 8; art. 36	art. 4 l. r. 12/2005 (Legge per il governo del territorio)
	Piemonte	preambolo; art. 2 co. 2; art. 86	l. r. 10/2016
			art. 10 l. r. 40/1998 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione)
	Valle d'Aosta	/	l. r. 29 dicembre 2006, n. 35

<b>LIECHTENSTEIN</b>	<b>Art. 2; Art. 15 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein</b>
----------------------	---

	Art. 9b, Schulgesetz (SchulG) vom 15. Dezember 1971
	Artt. 87-88, Kinder- und Jugendgesetz (KJG) vom 10. Dezember 2008

<b>ÖSTERREICH</b>	<b>Art. 11, co. 6 B-VG</b>
-------------------	----------------------------

Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (§1 BGBL. Nr. 697/1993)			
Pflanzenschutzmittelgesetz (§14 BGBL. I Nr. 10/2011)			
Energie-Infrastrukturgesetz (§3 BGBL. I Nr. 4/2016)			
Immissionsschutzgesetz (§9c BGBL. I Nr. 115/1997)			
Abfallwirtschaftsgesetz (§40 BGBL. I Nr. 102/2002)			
Bundesgesetz betreffend die finanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents (BGBL. I Nr. 39/2003)	Niederösterreich	Art. 25 co. 3 L-VG	Niederösterreich Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBL. 6650-0)
			NÖ Elektrizitätswesen-gesetz (LGBL. 7800-0)
			NÖ Straßengesetz (LGBL. 8500-0)
			NÖ Wald- und Weideservi-tuten-Landesgesetz (LGBL. 6610-0)
	Wien	/	Wiener Abfallwirtschaftsge-setz (LGBL. Nr. 53/1996)
			Wiener Pflanzenschutz-mittelgesetz (LGBL. Nr. 18/1990)
	Vorarlberg	Art. 1, co. 4 L-VG	Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchfüh-rung von Bürgerräten
			LGBL.Nr. 39/1996 Raumordnungsgesetz
			Gesetz über Betreiber-pflichten zum Schutz der Umwelt des Land Vorarl-berg (LGBL.Nr. 20/2001)
	Burgenland	Art. 68 co. 4 L-VG	LGBL. Nr. 46/1981 - Gesamte Rechtsvorschrift für Bürge-rinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung
			Burgenländisches Pflanzen-schutzmittelgesetz (LGBL. Nr. 46/2012)
			Bgl. Abfallwirtschaftsge-setz (LGBL. Nr. 10/1994)
	Salzburg	Art. 5 co. 5 L-VG	§82 LGBL. Nr. 26/1999
			Salzburger Abfallwirt-schaftsgesetz (LGBL Nr 35/1999)
			Salzburger Einforstungs-rechtegesetz (LGBL Nr 74/1986)
			Salzburger Flurverfas-sungs-Landesgesetz (LGBL. Nr. 1/1973);
			Salzburger Raumordnungs-gesetz (LGBL Nr 30/2009)

	Kärnten	/	Kärntner Wald- und Weide-nutzungsrechte - Landesge-setz (LGBI. Nr 15/2003)
			Kärntner Umweltplanungs-gesetz (LGBI. Nr 52/2004)
			Kärntner Flurverfas-sungs-Landesgesetz (LGBI Nr 64/1979)
	Oberösterreich	Art. 58 co. 3 und 4 L-VG	Oberösterreichischer Einforstungsgesetz (LGBI.Nr. 51/2007);
			Oö. Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBI.Nr. 73/1979)
			Oö. Umweltschutzgesetz (LGBI.Nr. 84/1996)
	Tirol	/	Tiroler Umweltprüfungs-gesetz (LGBI. Nr. 34/2005)
	Steiermark	Art. 68 co. 4 L-VG; Art. 78 co. 5 L-VG	LGBI. Nr. 87/1986 - Gesamte Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Volks-rechtsgesetz
			Steiermärkisches Pflanzen-schutzmittelgesetz 2012 (LGBI. Nr. 87/2012)

SCHWEIZ/ SUISSE/ SVIZZERA	Art. 147 Verf./Cost.		
	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061)		
	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (SR 172.061.1)		
	Art. 4 des Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)		
	Art. 19 der Raumplanungs-verordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)		
	Art. 23i Bundesgesetz über den Natur- und Heimat-schutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)		
	Artt. 6,7,8 Übereinkommen über den Zugang zu Infor-mationen, die Öffentlich-keitsbeteiligung and Ent-scheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (SR 0.814.07)		
	Kanton Appenzell Ausserrhoden Canton Appenzello Esterno Canton Appenzell Rhodes-Extérieures	Artt. 56-57	Art. 14 Gemeindegesetz

	Kanton Appenzell Innerrhoden Canton Appenzello Interno Canton Appenzell Rhôdes-Intérieures	Art. 1	Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 Der Grosse Rat des Kantons Appenzell I. Rh., SR 160.410; Art. 9 del Baugesetz
	Kanton Aargau Canton Argovia Canton Argovie	§ 59	§§ 19ff. Gemeindegesetz; Waldgesetz § 15
	Kanton Basel-Landschaft Canton Basilea Campagna Kanton Bâle-Campagne	§ 151; § 34 ff.; §117	§§ 47 ff. Gemeindegesetz; §4 della Wasserbauverordnung; § 7 Raumplanungs- und Baugesetz; § 27 der Kantonalen Waldverordnung
	Kanton Basel-Stadt Canton Basilea Città Canton de Bâle-Ville	§ 66; § 53; § 55	§§ 6 ff. Gemeindegesetz; § 74 della Bau- und Planungsverordnung; § 22 Waldgesetz
	Kanton Bern Cantone Berna Canton de Berne	Art. 64	Baugesetz ex Art. 58
			Wasserbaugesetz ex Art. 23
	Kanton Freiburg Canton Friburgo Canton Fribourg	Art. 50	
	Kanton Genf Canton Ginevra Canton Genève	Art. 110; Art. 134	
	Kanton Jura Canton Giura Canton Jura	Art. 117; Art. 46 co. 5	
	Kanton Glarus Canton Glarona Canton Glaris	Artt. 1, 61	Art. 28 Gemeindegesetz; Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde vom 6. Mai 1973 I D/21/2
	Kanton Graubünden Canton Grigioni Chantun Grischun Canton Grisons	Art. 66	Art. 4 del Raumplanungsgesetz
	Kanton Luzern Canton Lucerna Canton Lucerne	§§ 26 e 27	
	Kanton Neuenburg Canton Neuchâtel Canton Neuchâtel	/	
	Kanton Nidwalden Canton Nidvaldo Canton Nidwald	Art. 73, 52 co. 5	
	Kanton Obwalden Canton Obvaldo Canton Obwald	Art. 47	
	Kanton Sankt Gallen Canton San Gallo Canton Saint-Gall	Art. 53	
	Kanton Schaffhausen Canton Sciaffusa Canton Schaffhouse	Art. 36	Art. 19 Gemeindegesetz
	Kanton Solothurn Canton Soletta Canton Soleure	Art. 39	
	Kanton Schwyz Canton Svitto Canton Schwyz	/	

	Kanton Tessin Canton Ticino Canton Tessin	Art. 17	Artt. 11 ss. della Legge organica comunale; l'art. 5 della Legge sullo sviluppo territoriale
	Kanton Thurgau Canton Turgovia Canton Thurgovie	/	§5 Gemeindegesetz; § 9 Planungs- und Baugesetz
	Kanton Uri Canton Uri Canton Uri	Art. 110	Art. 44 Planungs- und Baugesetz
	Kanton Wallis Canton Vallese Canton Valais	Art. 72; Art. 30 co. 2	
	Kanton Waadt Canton Vaud Canton Vaud	Art. 85	
	Kanton Zug Canton Zugo Canton Zug	§ 17	§§ 69 ff. Gemeindegesetz
	Kanton Zürich Canton Zurigo Canton Zurich	Art. 86; Art. 39	

**SLOVENIJA      Art. 44 Const.**

Art. 9, Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia
Resolution on Legislative Regulation del 2009
Art. 46, Rules of Procedure of the National Assembly (PoDZ-1)
Arts. 3, 55 c. 3, art. 58, Waters Act (ZV-1), of 22 July 2002, as later modified
Arts. 5, 32, 50, 60, Spatial Planning Act (ZPNacrt) del 2007
Arts. 13, 26, 34a, 37, 43, 58, Environment Protection Act (ZVO-1) SOP-2004-01-1694, as later modified by Act amending the Environment Protection Act (ZVO-1B) - OJ RS, No. 70/08
Art. 2, Cultural Heritage Protection Act (ZVKD-1)
Arts. 45, 64, Local Self-Government Act (LSA)

**ISBN** 978-88-98857-40-1