

Partecipazione, cittadinanza e bilancio partecipativo

Autore: Greco Massimo

In: Diritto amministrativo

Il coinvolgimento diretto dei portatori di interessi socio-economici nei processi decisionali pubblici è, nelle diverse forme ed istituti che si ascrivono all'ampia categoria della partecipazione, la via obbligata per l'adozione di norme e regole che siano attuabili ed attuate, e dunque effettive. La partecipazione non ha connotati solamente localistici, diffuse sono infatti iniziative ed esperienze in campo internazionale. "Che l'emersione giuridica della società civile, all'interno degli stati, così come nel mondo globalizzato, sia un fenomeno oggi estremamente rilevante è testimoniato dalla crescente attenzione che eminenti osservatori dedicano ad essa".[1] Sabino Cassese, nel suo più recente volume[2], sottolinea il carattere altamente inclusivo del diritto globale: l'apertura del diritto globale alla partecipazione, oltre che degli stati, anche dei privati, fino al punto che <<la partecipazione nell'arena internazionale sta acquisendo il rango di un vero e proprio diritto umano>>. Le Organizzazioni non governative (ONG), ad esempio, godono ormai di un esteso diritto ad intervenire specialmente in processi internazionali che abbiano ad oggetto i diritti umani. Nell'ambito delle attività legislative si parla ormai di una vera e propria <<diplomazia non governativa>>, che lavora costantemente alla negoziazione di accordi e condizioni, spesso in opposizione agli stati, per costringerli ad assumere degli impegni.

Al carattere partecipativo delle istituzioni globali fa riferimento anche un'altra osservatrice delle dinamiche globali come Mireille Delmas-Marty che riserva agli attori civici una grande attenzione, sostenendo l'idea che nella loro partecipazione risiedano i germi di nuove forme di democrazia che sembra delinearci nella sfera internazionale: di una democrazia partecipativa o deliberativa, piuttosto che rappresentativa.[3] In tale contesto i nuovi attori civici non si limitano ad azioni dimostrative e di pressione politica ma si avvalgono anche di un ammontare sempre più significativo di conoscenza e competenza su aspetti, questioni e problemi che riguardano popoli, zone o temi dimenticati dagli stati.

L'Ordinamento comunitario ha fatto proprio l'istituto della partecipazione, contemplando e disciplinando alcune garanzie partecipative rivolte alle organizzazioni rappresentanti della società civile. Nella Comunicazione n. COM (2002) 704 la Commissione europea, in ordine al significato di organizzazioni rappresentate della società civile, spiega che "Qualche problema può sorgere per il fatto che non esiste una definizione comune, e tantomeno giuridica, del termine. Esso può tuttavia essere agevolmente usato con riferimento a una serie di organizzazioni comprendenti: le cosiddette parti sociali sul mercato del lavoro (vale a dire i sindacati e le associazioni di categoria); organizzazioni che rappresentano operatori sociali ed economici, che non siano parti sociali nel senso stretto del termine (per esempio organizzazioni di consumatori); Organizzazioni non governative (ONG) che associano gruppi di persone per una causa comune, come per esempio organizzazioni ambientali, organizzazione per l'istruzione e la formazione, ecc..; le organizzazioni di base (ovvero quelle che nascono dalla base della società e che perseguono

obiettivi rilevanti per i loro membri), quali le organizzazioni giovanili, le associazioni delle famiglie e tutte le organizzazioni che permettono di partecipare alla vita locale e comunale: le comunità religiose". "In realtà, però, la consultazione acquista un valore maggiore nel momento in cui fa riferimento a gruppi di individui che sono portatori di interessi specificatamente legati alla procedura decisionale in corso. Sono questi target groups quelli che contribuiscono ad apportare alle decisioni una reale ed effettiva maggiore condivisione. Sicchè, secondo la Commissione, è a questi target groups - e le organizzazioni che li rappresentano - che le procedure consultive di ordine generale dovrebbero rivolgersi in via preferenziale".[4] Qualora gli Stati membri omettono di consultare le citate Organizzazioni, rischiano di essere sanzionati dalla Commissione europea. Recente è il caso, ad esempio, di una contestazione avviata nei confronti dell'Italia ad opera della Commissione europea per mancato rispetto della legislazione sull'ambiente.[5] In tale occasione il commissario UE per l'ambiente Stavros Dimas ha dichiarato che "realizzare una valutazione dell'impatto ambientale di nuovi piani e progetti e consultare l'opinione pubblica prima dell'adozione di una decisione definitiva sono elementi essenziali di una buona governance".

All'interno dei singoli stati, "...le stessa funzione legislativa dovrebbe fondarsi su un principio di partecipazione trasparente, che consenta ai decisori democratici la conoscenza degli interessi, delle richieste e delle azioni dei gruppi economici, sociali e politici, di quelli forti, ma anche di quelli deboli, di quelli collettivi, di quelli diffusi e di quelli di categoria, al fine dell'elaborazione di programmi per obiettivi <<razionali>> e chiari in quanto fondati sui dati economici e sociali sussistenti, di cui sono portatori i privati, nonché della previsione degli strumenti per la verifica dei risultati. Il che contribuirebbe a superare la c.d. crisi della legge, rafforzandone il ruolo".[6]

La nuova funzione istituyente della società civile ci rimanda dritti al concetto di cittadinanza. "Il termine cittadinanza non indica più solamente uno status; in questi ultimi anni è nata una nuova cittadinanza: quella amministrativa. Le amministrazioni pubbliche sono sempre più autonome dalla politica e crescono i diritti dei cittadini: di accesso, di partecipazione, di motivazione del procedimento etc.. La cittadinanza amministrativa è, dunque, più ampia della cittadinanza politica, quindi anche un extracomunitario ha diritto, per esempio, alla motivazione dell'atto amministrativo. Il principio di sussidiarietà non può che essere esercitato in un sistema in cui sono riconosciute le libertà fondamentali. Oggi si è cittadini tutti i giorni e non solo nel momento in cui si esercita il diritto di voto".[7] "E così si è ormai riconosciuto che vi è una nuova forma di cittadinanza, riferita alla pretesa giuridicamente tutelata ad ottenere una qualità della vita accettabile. Il diritto alla qualità della vita è, così, un diritto che non viene vantato singolarmente, e cioè dal soggetto avulso dalla comunità nella quale vive, ma viene invece inteso nel senso di una possibilità spettante a colui che opera e vive in una singola collettività, nella quale può essere titolare di diritti particolari, derivanti dalle caratteristiche di quella comunità specifica, e che in qualche misura possono essere qualitativamente anche migliori rispetto alle qualità riconoscibili in altre collettività, pur dovendosi tenere conto del livello essenziale che a tutti deve essere garantito".[8]

In questa ottica gli stessi modelli di relazione istituzioni/cittadini mutano: da una struttura erogatore/utente si passa a una interattività istituzione/reti sociali dove il ruolo della cittadinanza attiva

(ma anche della tutela dei consumatori e della difesa dei diritti degli utenti) è garantita, valorizzata e stimolata dall'ente locale stesso. Osserviamo così un passaggio da un modello incentrato sull'asse individuo/domanda/emergenza ad un modello che poggia sull'asse comunità/bisogni/sviluppo. Questa ridefinizione del rapporto con le reti sociali non potrà che portare al cambiamento di approccio nei confronti delle politiche sociali e dello sviluppo del territorio. Cambiamento che, in modo schematico, dovrà comportare: a) il superamento dell'intervento emergenziale a favore della programmazione, favorendo così lo svilupparsi dell'idea di intervento di tipo sociale su tutta la cittadinanza, individuando nuovi bisogni, servizi innovativi e soggettività da valorizzare; b) il superamento del sostegno a fondo perduto e della concezione assistenziale e sostitutiva del rapporto con il Terzo settore con la promozione di partenariati, il riconoscimento delle professionalità e la coprogettazione di servizi, con la capacità di mobilitare risorse pubbliche, private e comunitarie; c) il superamento degli squilibri territoriali anche attraverso la promozione di strumenti di programmazione negoziata (Piani, Patti, Intese, Accordi ecc..) e la definizione di nuovi ambiti territoriali che rendano necessaria la definizione di coordinamenti tra enti locali e la progettazione comune sul territorio.

“Cominciano ad essere ormai tanti i lavori, teorici ed empirici che legano la felicità delle persone al grado di partecipazione alla vita civile, e che dimostrano una significativa correlazione tra partecipazione civile e benessere delle persone. La vita civile, cioè la partecipazione in associazioni, l'impegno nella polis, è una tipica attività che richiede motivazioni intrinseche, e che determina significativamente la qualità della nostra vita quotidiana”.[9] Può essere illuminante un esame comparato con i Paesi del Nord Europa, dove sta emergendo qualcosa che può configurarsi come un vero e proprio nuovo modello di sviluppo creativo che permette sia un maggior benessere dell'uomo, sia una rivalutazione dei beni ambientali. I paesi del Nord Europa hanno sperimentato per primi questa svolta, seguita dall'Unione Europea con la convenzione di Aarhus in Danimarca del 1998 ratificata in Italia nel 2001. Essa introduce nella legislazione europea i diritti fondamentali dei nuovi cittadini: essere informati, partecipare alle decisioni, ricorrere alla giustizia in caso di inadempienza della pubblica amministrazione. “Una delle conseguenze più sostanziali è che il <<fare autoritativo>> viene superato dal <<fare partecipativo>>”. [10]

Il percorso di ridefinizione del ruolo della pubblica amministrazione nella promozione delle politiche sociali e delle politiche per lo sviluppo del territorio è caratterizzato, quindi, anche dall'affermazione del rapporto tra cittadini e istituzioni e determinato da particolari condizioni sociali e culturali oltre che dalla profonda trasformazione della concezione stessa dei due soggetti. “Le esigenze di riforma dell'amministrazione - partecipazione al procedimento, superamento dell'interesse legittimo, trasformazione della giustizia amministrativa si legano, in questa prospettiva, alla pretesa del riconoscimento ufficiale del ruolo e degli interessi dei governati nei confronti dei governanti, ed è evidente il legame tra la rivendicazione di autonomia e il pluralismo sociale, giacché l'idea di autogoverno che sta al fondo del principio autonomistico presuppone la possibilità di uno svolgimento positivo della libertà e il riconoscimento reciproco fra gli strati comunitari nei quali i diversi gruppi si identificano, per tradizione, per storia o per convenienza”. [11] In tale contesto, interesse generale e interesse pubblico coincidono, infatti l'agire dei soggetti privati (come testimonia l'art. 1, 3° comma della legge 241/90) è anch'esso un agire amministrativo se ordinato a finalità di interesse pubblico, rappresentando un'autoamministrazione

o una forma di amministrazione diffusa nella società, nei riguardi della quale l'agire delle strutture pubbliche appare esso complementare e sussidiario. "Se così non fosse si stravolgerebbe il significato del principio di sussidiarietà".[12]

Oggi, il Comune, facendo proprio tale principio di sussidiarietà, può farsi garante dell'equità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, mutuare le priorità e i modelli di intervento, riconoscere un ruolo strategico al privato sociale nella mappatura del territorio, nella definizione degli interventi e nella promozione, progettazione e gestione dei servizi. L'ente locale innovando le proprie pratiche di intervento, ed assumendo il ruolo di volano dello sviluppo, può generare un sistema di responsabilità, condiviso che attivi tutte le capacità e le competenze del territorio. Le politiche di concertazione, il coinvolgimento e la responsabilizzazione della cittadinanza, la programmazione, il monitoraggio del territorio ed il riconoscimento delle attività del privato sociale nella sua funzione di pubblica utilità sono la base del processo di costruzione di un partenariato vero con i gruppi sociali organizzati, che sia strumento di innovazione e miglioramento delle politiche sociali, ma nello stesso modo, agente di sviluppo del territorio e dell'occupazione, oltre che strumento di coinvolgimento della cittadinanza e di affermazione di nuovi diritti.

La previsione di forme aperte, partecipate nella programmazione e nella gestione dei servizi alla persona, è già stata istituzionalizzata con la legge 328/2000 sul sistema integrato dei servizi alla persona. Non mancano nuove applicazioni del concetto di partecipazione e sussidiarietà orizzontale anche nella gestione integrata dell'attività di prevenzione e di controllo informale del territorio. "La regione della Rosa camuna, con la legge 14 aprile 2003, n. 4 (riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana), ha fatto passi da gigante in materia di sicurezza del territorio, ponendo quali principi-guida del proprio intervento i concetti innovatori di sussidiarietà (verticale ed orizzontale), di prossimità al cittadino e di prevenzione".[13] "Le forme di autoorganizzazione della società civile e della società economica hanno una funzione ulteriore rispetto a quella di far concentrare i pubblici poteri sui compiti <<non esternalizzabili>>. E' una funzione di aggregazione che si contrappone alla

frammentazione sociale (come l'ha chiamata De Rita), che caratterizza la nostra società contemporanea; un ruolo di <<ancoraggio>> degli individui alla loro comunità e territorio, come deterrente alla perdita di identità. E' questa una delle vie possibili, in quest'inizio di millennio, per realizzare il principio, quasi dimenticato, di partecipazione all'organizzazione della vita economica e sociale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione".[14]

Il Bilancio partecipativo o partecipato

Il Bilancio Partecipativo o partecipato è una forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita della propria città[15]. Per una definizione più articolata bisogna fare riferimento agli studi condotti da Giovanni Allegretti[16], secondo il quale è possibile ricorrere a due definizioni, una che si configura come massimo comune denominatore e una come minimo comune multiplo: "Il primo cerca solo di identificare i tratti che accomunano le tante esperienze diverse. E potrebbe essere così definito: si può parlare di Bilancio Partecipativo quando su un territorio viene praticato un percorso di dialogo sociale che tocca il cuore economico/finanziario dell'amministrazione, puntando a costruire forti legami verticali tra istituzioni ed abitanti, e contemporaneamente solidi legami orizzontali tra i cittadini e le loro organizzazioni sociali. Il secondo, il minimo comune multiplo, paradossalmente, è più facile da definire proprio in quanto è una misura inclusiva. Esso, infatti, prende in esame tutti gli elementi virtuosi dedotti dall'eterogeneità delle esperienze esistenti e le associa. In tale ottica si potrebbe dire che un Bilancio Partecipativo è strumento privilegiato per favorire una reale apertura della macchia istituzionale alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e la distribuzione degli investimenti pubblici, superando le tradizionali forme solo consultive e creando un ponte tra la democrazia diretta e quella rappresentativa. E' quindi un luogo dove si deve poter costruire nel tempo e in maniera collettiva il concetto di bene comune (o meglio: di beni comuni), trasformando le tensioni sociali in progetto condiviso all'interno di spazi autogestiti dalla società civile ma marcati da una forte interazione dialogica con le istituzioni".

L'esperienza più celebre di bilancio partecipativo si è avuta a Porto Alegre (Brasile) nel 1989. Il fine era quello di permettere ai cittadini di partecipare attivamente allo sviluppo ed alla elaborazione della politica municipale.

La partecipazione si realizza innanzitutto su base territoriale: la città è divisa in circoscrizioni o quartieri. Nel corso di riunioni pubbliche la popolazione di ciascuna circoscrizione è invitata a precisare i suoi bisogni e a stabilire delle priorità in vari campi o settori (ambiente, educazione, salute, ecc...). A questo si aggiunge una partecipazione complementare organizzata su base tematica attraverso il coinvolgimento di categorie professionali o lavorative (sindacati, imprenditori, studenti, ecc...). Ciò permette di avere una visione più completa della città, attraverso il coinvolgimento dei settori produttivi. La municipalità, o comune, è presente a tutte le riunioni circoscrizionali ed a quelle tematiche, attraverso un proprio rappresentante, che ha il compito di fornire le informazioni tecniche, legali, finanziarie e per fare delle proposte, attento, però, a non influenzare le decisioni dei partecipanti alle riunioni. Alla fine ogni gruppo territoriale o tematico presenta le sue priorità all'Ufficio di pianificazione, che stila un progetto di bilancio,

che tenga conto delle priorità indicate dai gruppi territoriali o tematici. Il Bilancio viene alla fine approvato dal Consiglio comunale. Nel corso dell'anno, attraverso apposite riunioni la cittadinanza, valuta la realizzazione dei lavori e dei servizi decisi nel bilancio partecipativo dell'anno precedente. Di solito le amministrazioni comunali, visti anche i vincoli di bilancio cui sono tenuti per legge, riconoscono alle proposte avanzate dai gruppi di cittadini la possibilità di incidere su una certa percentuale del Bilancio comunale. Nel caso di Porto Alegre si è partiti dal 10% del bilancio comunale, fino ad arrivare, lentamente, al 25%.

In Italia, il Bilancio partecipativo ha visto una decisa diffusione, soprattutto nei comuni dell'Italia centrale, a partire dalla fine degli anni '90. In molte realtà locali, però, il Bilancio partecipativo è stato spesso anticipato o sostituito dal Bilancio sociale, che pur favorendo il contributo dei cittadini, ne limita la concreta incisività. Tuttavia la differenza con quello sociale è netta, non fosse altro per il fatto che il bilancio sociale ha un approccio, sì partecipato ma a consuntivo, mentre quello partecipativo ha un approccio previsionale. In termini di democrazia partecipata la differenza non è di poco conto. Infatti una cosa è rendere conto a posteriori del lavoro svolto, un'altra è rendere conto fin dalla fase programmatica del bilancio di previsione attraverso un processo inclusivo, partecipato, concertato, condiviso.

Inoltre, "Nel quadro della legislazione riguardante la realizzazione delle opere pubbliche e, in generale, l'adozione di atti che interessano grandi settori della popolazione, non esistono meccanismi atti ad informare preventivamente i cittadini delle decisioni amministrative e far comprendere loro le garanzie che vengono offerte dalle moderne tecnologie per scongiurare o comunque limitare gli inconvenienti che possono derivare dalla realizzazione delle opere pubbliche ed i vantaggi che possono derivare da esse alle stesse popolazioni locali".[17] In altri paesi, primi fra tutti gli Stati Uniti, sono presenti a tal fine degli strumenti che sinteticamente sono stati denominati di notice and comment, volti, appunto, a dare notizia ed a consentire una partecipazione delle popolazioni interessate e degli organismi esponenziali della collettività ai processi decisionali che riguardano la localizzazione di opere pubbliche di rilevante interesse. Nel nostro ordinamento, invece, mancano tali meccanismi. Una delle lacune più evidenti delle norme in materia di partecipazione ai procedimenti amministrativi contenute nella legge generale sul procedimento amministrativo[18] è costituita dal fatto che, mentre una partecipazione cd. individualistica limitata ai proprietari dei terreni direttamente incisi dalle opere pubbliche, non è previsto alcun meccanismo di partecipazione delle comunità locali interessate nel caso di procedimenti di massa (o ad alto contenuto partecipativo) e cioè di procedimenti amministrativi che riguardano non solo e non tanto i singoli proprietari incisi dal provvedimento finale, ma intere comunità che sono comunque coinvolte.[19] Per la verità la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale ha esteso i confini dell'interesse a partecipare al procedimento ed, eventualmente, ad agire, ma tuttavia un intervento integrativo del legislatore aiuterebbe a rendere più funzionali gli istituti di partecipazione.[20]

Massimo Greco

[1] Maria Rosaria Ferrarese, contributo alla presentazione del libro di Paolo Carli "L'emersione giuridica della società civile" pubblicato su Amministrazione in Cammino, novembre 2008.

[2] Sabino Cassese, "Oltre lo Stato", Laterza, 2006.

[3] Si veda M. Delmas-Marty, "La refondation des pouvoirs. Les forces imaginantes du droit (III)", Seuil, Paris 2007.

[4] Sgueo Gianluca, "La nozione di parte interessata nelle procedure collettive comunitarie", Diritto.it, 29/12/2008.

[5] Commissione Europea - IP/08/883, Bruxelles, 5/06/2008.

[6] Margherita Raveraira, "Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici", Federalismi.it n. 24/2008.

[7] Gregorio Arena, "La sussidiarietà circolare prospettiva di partecipazione all'amministrazione", Relazione al Seminario di studi sul tema "Democrazia e sussidiarietà", Roma, 24/10/2003.

[8] Serafino Ruscica, "Il diritto d'accesso, il diritto all'informazione e la partecipazione nel dibattito sui nuovi diritti di (pluri)cittadinanza", Altalex, n. 2241 del 01/09/2008.

[9] Luigi Bruni e Pier Luigi Porta, "L'impegno civile rende felici", Il Sole 24 Ore, 14/07/2005.

[10] Antonio Tamburino, "Opere, costruire prima il consenso", Il Sole 24 Ore, 24/05/2007.

[11] Maria Agostina Cabiddu, contributo alla presentazione del libro di Paolo Carli "L'emersione giuridica della società civile" pubblicato su Amministrazione in Cammino, novembre 2008.

[12] Giorgio Pastori, contributo alla presentazione del libro di Paolo Carli "L'emersione giuridica della società civile" pubblicato su Amministrazione in Cammino, novembre 2008.

[13] Corrado Maffi, "Patti locali di sicurezza urbana e associazioni di volontariato", Altalex, n. 2047 del 20/02/2008.

[14] Sandro Amorosino, contributo alla presentazione del libro di Paolo Carli "L'emersione giuridica della

società civile” pubblicato su Amministrazione in Cammino, novembre 2008.

[15] Wikipedia, l'enciclopedia libera.

[16] Giovanni Allegretti e Carsten Herzberg, “Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo”. TNI Working Paper, August, 2004.

[17] Giovanni Virga, “Il metodo del notice and comment per la localizzazione di opere pubbliche”, Diritto.it, 14/12/2005.

[18] Legge n. 241/90.

[19] Pericu, “I procedimenti di massa”, in AA.VV.; Trimarchi, “Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell’amministrazione” - Atti del convegno sul procedimento amministrativo di Taormina del 25-26 febbraio 1988, Milano, 1990.

[20] Giuseppe Vecchio, “Le Istituzione della solidarietà”, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998.

<https://www.diritto.it/partecipazione-cittadinanza-e-bilancio-partecipativo/>