

#iomiattivo

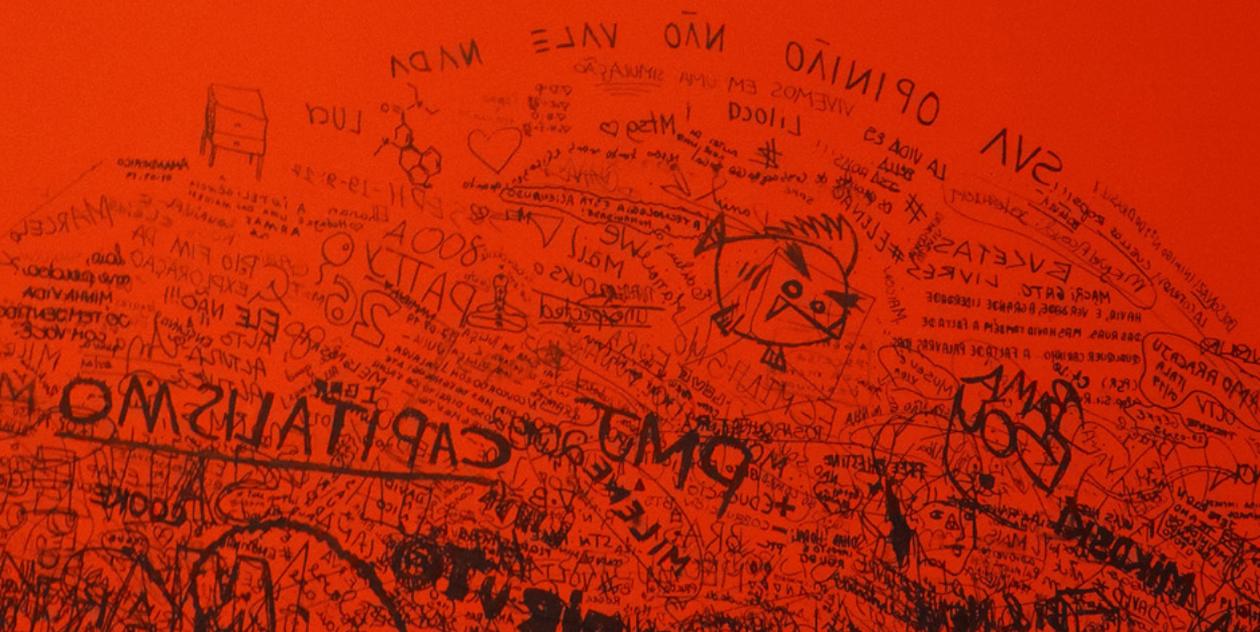
fai sentire la tua voce
in 5 mosse

UN KIT A CURA DI

The Good Lobby

POSTFAZIONE DI

**Francesca Gelli e
Giovanni Allegretti**



© 2023 **Fondazione Giangiacomo Feltrinelli**

Viale Pasubio 5, 20154 Milano (MI)

www.fondazionefeltrinelli.it

ISBN 978-88-6835-500-5

Prima edizione in “Passi”, giugno 2023

Direttore: Massimiliano Tarantino

Coordinamento delle attività di ricerca: Francesco Grandi

Coordinamento editoriale: Caterina Croce

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta, memorizzata o trasmessa in alcuna forma o con alcun mezzo elettronico, meccanico, in disco o in altro modo, compresi cinema, radio, televisione, senza autorizzazione scritta dalla Fondazione. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

A cura di

THE *good* LOBBY

#iomiattivo

fai sentire la tua voce in 5 mosse



.....
P·A·S·S·I

→	INDICE	
→	Introduzione	5
1.	La Via Amministrativa	8
	Accesso civico generalizzato Freedom Of Information Act (FOIA) Difensore civico territoriale Partecipazione alle procedure amministrative Dibattito pubblico	
2.	La Via del Campaigning	34
	Petizioni informali	
3.	La Via Legislativa	40
	Iniziativa legislativa popolare Referendum abrogativo Petizioni alle camere Consultazioni pubbliche Bilancio Partecipativo	
4.	La Via Legale	72
	Class Action Azione legale individuale	
5.	La Via Politica	84
→	SFUMATURE DI RAPPRESENTANZA: QUANTI E QUALI MODI PER PARTECIPARE a cura di Giovanni Allegretti e Francesca Gelli	86
→	Glossario	93
→	Bibliografia	96

Introduzione

Quello di partecipazione è un concetto ampio, magmatico, dai confini talvolta indefinibili. Abbiamo cercato, con questo manualetto “tecnico”, di fornire alcuni strumenti concreti, alla portata di tutti, per poter prendere parte alla cosa pubblica. Per poter svolgere il ruolo di cani da guardia delle istituzioni, verificandone l’operato e l’adeguatezza. Ma anche per essere cittadini pienamente attivi, in grado di avanzare proposte ai nostri rappresentanti politici e ai decisori pubblici. Viviamo un’epoca di transizione dopo aver visto “il baricentro disintegrarsi” (W.B. Yeats): crollo della partecipazione politica novecentesca, a partire dai drammatici tassi di astensionismo elettorale, dalla mancata iscrizione ai partiti, dalla crescente sfiducia verso i corpi intermedi tradizionali, come i sindacati, le associazioni di categoria, i partiti stessi. Se, quindi, gli attori che per lungo tempo sono stati le cinghie di trasmissione delle istanze della società civile, riescono sempre meno a intercettare queste “voci dal basso”, facendole risuonare nei luoghi istituzionali, servono nuovi canali per indirizzare quelle istanze, senza illudersi che basti un account social per fare la differenza.

La cosiddetta disintermediazione, quando viene declinata sul piano politico, dovrebbe accompagnarsi a un ripensamento della collaborazione tra istituzioni e cittadini, da una parte; e a un’adeguata preparazione dei cittadini e dei gruppi che ne rappresentano gli interessi, dall’altra. Altrimenti, essa è destinata a generare false aspettative e illusorie speranze.

Il toolkit di The Good Lobby ha proprio questo intento: mappare, da una parte, i (pochi e carenti) strumenti di dialogo e partecipazione che le nostre istituzioni e l’amministrazione pubblica hanno saputo mettere in campo in questa “età di passaggio”; dall’altra, fornire indicazioni ai cittadini affinché non restino inerti e sappiano dare forza e rappresentanza ai temi che stanno loro davvero a cuore. Questo agile manualetto non nasce dalla speranza che la cittadinanza diventi attiva; bensì, dall’ottimistica osservazione di una società civile dinamica, che vuole partecipare nonostante le delusioni della politica, nonostante gli

ostacoli che le istituzioni troppo spesso frappongono. Il nostro Paese vanta un numero straordinariamente alto e incoraggiante di volontari che si dedicano a cause sociali, che si battono per un'Italia più giusta e integra. Questo fervore civico va alimentato e aiutato, affinché entusiasmo e determinazione non diventino frustrazione di fronte alle molte difficoltà cui spesso si va incontro.

Sono le stesse amministrazioni pubbliche che dovrebbero avvalersi virtuosamente dei cittadini, per ascoltarne il punto di vista, per valutare l'impatto che le politiche pubbliche potrebbero avere prima che esse vengano varate. Una collaborazione aperta e sincera potrebbe riattivare la fiducia verso le istituzioni, permettendo a queste ultime di acquisire punti di vista essenziali per migliorare la qualità dei servizi e delle scelte. Sperando che le politiche partecipative diventino il requisito base di una buona amministrazione (e di una altrettanto buona politica), il nostro toolkit invita all'azione, sperando di contribuire a formare "cittadini lobbisti" in grado di rappresentare il bene comune e gli interessi generali, servendosi delle limitate opportunità messe in campo dalle nostre normative. Il manualetto, che si sofferma appunto sulle vie di partecipazione oggi disponibili, è il necessario complemento al volume di Alberto Alemanno, *The Good Lobby*¹, che illustra ragioni, strumenti e tattiche del cittadino lobbista, il quale, attraverso un adeguato lavoro di analisi contenutistica e di mappatura dell'ecosistema decisionale, dovrebbe essere in grado di influenzare i policy maker, contro bilanciando il peso che i portatori di interessi particolari già hanno.

1 A. Alemanno, *The Good Lobby*. Partecipazione civica per influenzare la politica dal basso, Tlon 2021

INTRODUZIONE “TECNICA”

Il presente toolkit fornisce una panoramica dei principali strumenti normativi che possono essere utilizzati in Italia da associazioni, organizzazioni o privati cittadini per tutelare i propri diritti e interessi.

Il toolkit è stato così suddiviso in macro sezioni – via amministrativa, legislativa, legale – con l’obiettivo primario che tutti possano comprenderlo e utilizzarlo. Ogni strumento viene infatti spiegato attraverso la risposta a domande, partendo dal “Che cosa è?” per arrivare al “Chi può usarlo?”, ed esempi di chi quello strumento l’ha già utilizzato.

Non abbiamo la pretesa di essere stati esaustivi. Per questo motivo, alla fine di ogni strumento, ci sono links utili per approfondire.

LA VIA AMMINISTRATIVA



Accesso civico generalizzato

pag. 10

Freedom Of Information Act (FOIA)

Difensore Civico Territoriale

pag. 16

Partecipazione alle procedure

pag. 22

amministrative

Dibattito Pubblico

pag. 26

Accesso civico generalizzato Freedom Of Information Act (FOIA)

[diritto previsto dal decreto legislativo n. 33 del 2013, c.d decreto trasparenza, così come modificato dal decreto legislativo n. 97 del 2016]

CHE COS'È?

Tecnicamente il FOIA è una richiesta di accesso ai documenti e alle informazioni detenute da:

- Pubbliche Amministrazioni (PA)¹;
 - enti pubblici economici (es. SIAE - Società Italiana degli Autori e Editori);
 - ordini professionali;
 - società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa (es. Equitalia Giustizia Spa);
 - associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, con un bilancio superiore a 500.000 euro, la cui attività sia finanziata da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;
 - società a partecipazione pubblica e altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000 euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.
-

CHI PUÒ USARLO?

Per tutelare il diritto di sapere dei cittadini, chiunque, anche senza legittimazione, può esercitare il proprio diritto di accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

La richiesta non solo non deve essere motivata, ma è anche **gratuita**.

A CHE SCOPO?

Le PA hanno il **dovere di pubblicare** sul proprio sito istituzionale, in un'area identificabile della sezione "*Amministrazione Trasparente*", i documenti, le informazioni o i dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza. Se ciò non avviene, chiunque ha il **diritto di interrogarle** sulle motivazioni di tale mancanza.

Questo diritto ha lo scopo di:

- **favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche;**
- **tutelare i diritti dei cittadini;**
- **promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa;**
- **prevenire eventuali abusi e illegalità.**

¹ D.Lgs. n. 165/01, art. 1, comma 2: Per amministrazioni pubbliche si intendono **tutte le amministrazioni dello Stato**, ivi compresi gli **istituti e scuole di ogni ordine e grado** e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, **le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane**, e loro consorzi e associazioni, le **istituzioni universitarie**, gli **Istituti autonomi, case popolari**, le **Camere di commercio**, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli **enti pubblici non economici** nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le **Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300**.

UN AVVERTIMENTO

Il FOIA presenta limitazioni legate alla tutela degli interessi pubblici e privati. Pertanto, l'amministrazione potrà respingere la richiesta, fornendo adeguata motivazione, se la diffusione dei dati e/o documenti richiesti provochi un danno:

- alla sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- alla sicurezza nazionale;
- alla difesa e le questioni militari;
- alle relazioni internazionali;
- alla politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- alla conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- al regolare svolgimento di attività ispettive;
- alla protezione dei dati personali;
- alla libertà e segretezza della corrispondenza;
- agli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali.

UN CONSIGLIO

L'utilizzo del FOIA diventa efficace quando si compila una richiesta di accesso civico strutturata. È quindi necessario che questa contenga esattamente il tipo di informazioni che si intende esaminare.

PERCHÉ È NECESSARIO?

L'accesso civico generalizzato permette di stabilire un rapporto tra cittadini e potere pubblico fondato sulla massima trasparenza, sulla partecipazione democratica e sul controllo dal basso della PA.

COME FUNZIONA?

- 1.** Il primo passo consiste nell'invio della richiesta di accesso agli atti. Si accede alla sezione "*Amministrazione Trasparente*" del sito internet dell'ente al quale si vuole richiedere l'accesso alla documentazione; si clicca sulla voce "Accesso civico" e si seguono le istruzioni. La richiesta può essere inviata tramite diverse modalità: lettera raccomandata, posta elettronica o posta elettronica certificata o direttamente all'Ufficio Relazione con il Pubblico (URP) tramite il sito internet dell'amministrazione, o all'ufficio che detiene i documenti di cui si fa richiesta o ad altro ufficio appositamente individuato.
- 2.** L'amministrazione ha 30 giorni di tempo, dalla ricezione della richiesta, per fornire un riscontro scritto e motivato. Se l'ente non dovesse rispondere entro tale termine, o rigettasse o accogliesse parzialmente la richiesta, è possibile presentare un riesame al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che deciderà se accettare o meno la richiesta - con provvedimento motivato - entro il termine di 20 giorni. Nel caso si tratti di amministrazioni regionali o di enti locali, è possibile presentare ricorso, se presente, al Difensore Civico competente per ambito territoriale.

L'ASSOCIAZIONE ANTIGONE E LO “STATO DI SALUTE” DELLE CARCERI.

Antigone, associazione per i diritti dei detenuti e le garanzie nel sistema penale, ha formulato nell'agosto 2018 una istanza di FOIA a tutte le ASL nazionali, richiedendo la visione delle ultime tre relazioni semestrali effettuate presso gli istituti penitenziari presenti nel territorio di competenza. Secondo la Legge 354/1975 sull'ordinamento penitenziario, le Asl (art.11) hanno l'obbligo di visitare almeno due volte l'anno gli istituti penitenziari allo scopo di accertarne e certificarne lo “stato di salute”.

L'obiettivo di Antigone era quindi di accertare lo stato igienico-sanitario delle strutture, l'adeguatezza delle misure di profilassi contro le malattie infettive e, più in generale, le condizioni igieniche e sanitarie dei ristretti negli istituti di pena.

Nonostante l'associazione abbia ricevuto 57 relazioni da solo 6 delle 21 Regioni italiane (riferite agli anni 2015-2018), ha comunque potuto avviare una prima analisi sullo stato dell'arte del sistema penitenziario. Le relazioni hanno, non solo, fornito dati in riferimento al sovrappopolamento, alla presenza del personale medico, all'organizzazione dei servizi sanitari, ma è stato anche evidenziato come, a fronte di criticità molto serie emerse nel corso di visite ispettive in alcuni penitenziari, le Asl abbiano mancato di intervenire con la dovuta urgenza.

APPROFONDISCI

<https://www.thegoodlobby.it/come-si-fa-una-richiesta-foia/>

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33!vig=>

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016;97>

<https://www.foia.gov.it>

<https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza>

OPENPOLIS E ACTIONAID CHIEDONO INFORMAZIONI SUI CENTRI DI ACCOGLIENZA.

Nel 2018, le associazioni Fondazione Open Polis e ActionAid, con l'intento di mappare tutto il territorio italiano e raccogliere dati sui centri di accoglienza attivi dal 2018 al 2020, hanno fatto una richiesta FOIA a tutte le Prefetture d'Italia chiedendo i numeri dei centri attivi, al completo dei dati sulle presenze, sui gestori e sui relativi pagamenti.

Si è trattato di un risultato non scontato, perché arrivato in seguito a rifiuti da parte del ministero dell'interno e soprattutto dopo una sentenza del Tar che ha invece confermato le ragioni delle associazioni, imponendo al Viminale di fornire i dati che avessero un chiaro interesse pubblico. Nonostante i limiti connessi derivanti dalla parzialità dei dati forniti, per la prima volta è stato possibile raccogliere informazioni di grande rilevanza pubblica successivamente raccolte nel Rapporto "Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati".

Difensore civico territoriale

[Art. 8 della Legge 142/90; Art. 11 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; Regolamenti Regionali]

CHE COS'È?

Il Difensore Civico è una figura di garanzia a tutela del cittadino creato sulla falsariga dell'Ombudsman dell'Europa del Nord [vedi glossario].

Non è un avvocato, un magistrato o un politico, bensì **un cittadino eletto dal Consiglio** (Regionale, Provinciale o Comunale) chiamato in piena autonomia a difendere i diritti e gli interessi dei cittadini nei rapporti con la Pubblica Amministrazione (PA) e nel rispetto dei principi di imparzialità, efficienza, equità, trasparenza.

Il Difensore Civico **interviene nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche** operanti nelle rispettive Regioni di riferimento (dai Comuni alle Province, alle Comunità Montane, fino agli Uffici periferici dello Stato) e dei privati che gestiscono pubblici servizi.

Il principio su cui si basa l'azione del Difensore Civico è l'**imparzialità**, così da poter garantire una reale mediazione fra cittadino e PA. Il Difensore Civico, una volta assunto il caso, lo analizza sotto il profilo tecnico e normativo garantendo la dovuta riservatezza. Durante l'analisi, può contattare il responsabile del procedimento per chiarimenti circa l'istanza o il problema sollevato dal cittadino.

Al termine dell'istruttoria e nel caso in cui la richiesta non risulti infondata, il Difensore Civico espone la condotta che il responsabile del procedimento dovrebbe assumere nel problema sollevato. Se quest'ultimo non adem-

pie alle indicazioni del Difensore, dovrà motivare per iscritto il proprio rifiuto. Per qualsiasi decisione e/o azione presa, deve esserne data comunicazione al cittadino interessato il quale può, a questo punto, accettare il giudizio del Difensore Civico oppure rivolgersi alla giustizia amministrativa (attraverso il Tribunale Amministrativo Regionale).

In quest'ultimo caso l'azione del Difensore Civico, se è ancora in corso, si interrompe.

CHI PUÒ USARLO?

Il Difensore Civico fornisce **tutela gratuita** non giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi di **chiunque**: cittadini singoli, persone giuridiche, associazioni e formazioni sociali.

A CHE SCOPO

Su richiesta dei soggetti interessati, il Difensore Civico interviene nei casi di mala amministrazione (ritardi, disfunzioni, omissioni, abusi e così via), accerta la regolarità dei procedimenti, propone modifiche o riforme amministrative.

Le sue competenze gli permettono di intervenire nelle controversie fra cittadini e Pubblica Amministrazione.

UN AVVERTIMENTO

Tutte le questioni relative ai rapporti fra privati, sono escluse.

PERCHÉ È NECESSARIO?

Il Difensore Civico è stato creato con lo scopo di eliminare discriminazioni, abusi, ritardi o disfunzioni che si possano generare nel rapporto fra cittadino e PA. L'azione del Difensore Civico si caratterizza per essere non giurisdizionale e quindi basata sull'informalità, la celerità e sul tentativo di mediare il conflitto che l'utente ha con l'amministrazione, attraverso una risoluzione conciliativa del rapporto. In tal senso, ha il potere di chiedere chiarimenti all'amministrazione e di pretendere delle risposte, ha pieno accesso a tutti gli atti e documenti dell'amministrazione senza limiti di segretezza, ha il potere di segnalare le disfunzioni che ha rilevato e suggerire rimedi. Il Difensore Civico può essere utilizzato:

- a seguito di un rifiuto, non necessariamente non motivato, di accesso agli atti, documenti e informazioni da parte delle PA (come è accaduto nella story box precedente)
- nei casi in cui, a seguito di una mancanza di trasparenza o di una violazione dei diritti delle persone da parte delle PA, non si riesca a identificare l'esatta amministrazione a cui richiedere l'accesso agli atti, documenti o informazioni. [Vedi la story box]

COME FUNZIONA?

Le modalità di attivazione sono disciplinate dai rispettivi Regolamenti Regionali, pubblicati sul sito internet regionale in rispetto agli specifici obblighi di trasparenza.

UN AVVERTIMENTO

Anche in questo caso, ai fini di un corretto ed utile utilizzo del Difensore Civico, è necessario fornire una segnalazione dettagliata, riportando il riferimento alla pratica di interesse o all'abuso subito che si intende sollevare.

NOVITÀ

Il D. Lgs. del 7 marzo 2005, n. 82, (successivamente modificato e integrato prima con il D. Lgs. del 22 agosto 2016 n. 179 e poi con il D. Lgs. del 13 dicembre 2017 n. 217) ha istituito la figura del **Difensore Civico per il Digitale**. Questa figura, precedentemente prevista presso ogni amministrazione, assume oggi la funzione di difensore unico a livello nazionale.

Chiunque può presentare al Difensore Civico per il Digitale, attraverso apposita area presente sul sito istituzionale dell'AGID (Agenzia per l'Italia Digitale), segnalazioni relative a presunte violazioni del Codice dell'Amministrazione Digitale e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della PA. Ricevuta la segnalazione, il Difensore Civico, se la ritiene fondata, invita il soggetto responsabile della violazione a porvi rimedio tempestivamente e comunque non oltre 30 giorni. Le decisioni del Difensore Civico sono pubblicate in un'apposita area del sito Internet istituzionale dell'AgID.

SCARICHI A CIELO APERTO

Il Difensore civico della Regione Basilicata nel 2019 è intervenuto a seguito della segnalazione di cittadini residenti in alcune zone rurali della Provincia di Potenza, avente ad oggetto l'inquinamento conseguente a scarichi fognari a cielo aperto derivanti da abitazioni civili.

A riguardo, il Difensore civico ha richiesto a tutti gli Enti interessati e al Gestore del Servizio idrico integrato le doverose verifiche, al fine di adottare i provvedimenti necessari alla definitiva soluzione della problematica. Uno dei sindaci dell'area interessata si è attivato prontamente e - di concerto con il responsabile dell'Ufficio Ambiente - ha disposto un ulteriore sopralluogo, evidenziando come il Comune già in passato avesse sollecitato il completamento delle opere per il collettamento dei reflui all'impianto già esistente in un altro Comune.

A tutela della salubrità e igienicità dell'ambiente, che si riversava in uno stato fortemente compromesso dalle esalazioni degli scarichi a cielo aperto in prossimità dei nuclei abitativi - Il Difensore Civico ha sollecitato, non essendo più consentiti altri tempi di attesa per la messa in esercizio del depuratore consortile, un tavolo tecnico urgente tra tutti gli attori interessati, compresa la Regione Basilicata.

APPROFONDISCI

<https://www.difesacivicaitalia.it/storage/2019/06/relazione-difesa-civica-italia-2015-VERSIONE-DEFINITIVA.pdf>

<https://www.consiglio.basilicata.it/sottopagina-organismo.html?organismo=204738&sezione=205096>

https://www.camera.it/leg18/494?idLegislatura=18&categoria=128&tipologiaDoc=elenco_categoria

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/regolamento_dcd_dl_77_-2021_def_211122.pdf

“Un Difensore civico efficiente, identifica problemi, e propone come risolverli. Le sue indagini possono identificare deficienze e criticità sistemiche e impedire che si verifichino di nuovo, questo ha chiaramente dei vantaggi, nel garantire l’efficienza, e quindi nel salvaguardare il denaro e le risorse dei cittadini...

Ebbene, un mediatore proattivo, diagnostica le inefficienze sistemiche, insieme ai partner istituzionali, alla società civile, e ai media, e si comporta di conseguenza. L’intervento d’ufficio che può essere adottato da molti difensori serve proprio a questo.”

Emily O’Really (Mediatore europeo)

Partecipazione alle procedure amministrative

[Legge 07/08/1990, n. 241, così come modificata dalla L. n.15/2005, dalla L. 120/2020, dalla L. 108/2021; D.lgs. 12/04/2006, n. 163 - Art. 10; Legge 06/11/2012, n. 190; D.L. 21/06/2013, n. 69 - Art. 28]

CHE COS'È?

La partecipazione dei cittadini alle procedure amministrative rientra tra le norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (L. 241/90, con le successive modifiche).

A CHE SCOPO?

Lo scopo della partecipazione del cittadino nel procedimento amministrativo attraverso la presentazione di osservazioni e controdeduzioni è quella di far emergere gli interessi, anche spiccatamente privati, in modo da orientare la stessa scelta della PA attraverso una valutazione di tutti interessi (pubblici e privati) in gioco per il raggiungimento della **migliore soddisfazione dell'interesse pubblico**.

Il diritto di partecipazione dei cittadini presuppone il relativo obbligo per la PA di comunicazione dell'avvio di un procedimento amministrativo ai soggetti interessati.

COME FUNZIONA?

Due diverse forme di partecipazione sono contemplate dalla legge nella fase istruttoria del procedimento amministrativo (L. 241/90, artt. dal 7 al 10). Per fase istruttoria, si intende che la partecipazione è prevista durante la fase nella quale si accertano i fatti e si acquisiscono gli interessi, pubblici e privati, oggetto di valutazione.

- **Partecipazione collaborativa**¹. La pubblica amministrazione ha, a tal proposito, **l'obbligo di inviare comunicazione** dell'inizio del procedimento a tutti i soggetti che potrebbero subire un pregiudizio dalla decisione finale del procedimento.

Chi può usarla? L'art.7 definisce i soggetti ai quali deve essere comunicato l'avvio del procedimento: **i destinatari del provvedimento finale** della pubblica amministrazione; **gli abilitati a parteciparvi per legge** (autorità pubbliche, consulenti o tecnici); **i controinteressati facilmente individuabili** (tutti quei soggetti che indirettamente potrebbero subire effetti negativi dall'adozione del provvedimento).

- **Partecipazione volontaria**². Disciplinata dall'art.9 della L. 241/90. Il seguente tipo di partecipazione è stato suscettibile di diverse interpretazioni della dottrina e della giurisprudenza. Perché? La risposta si rinviene nel Chi può usarla.

Chi può usarla? Qualsiasi soggetto portatore di interessi pubblici o privati, come anche i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, **che possa ricevere uno svantaggio** dal provvedimento finale.

PERCHÉ È NECESSARIA?³

La partecipazione al procedimento è espressione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa. Tali principi hanno lo scopo di garantire trasparenza nell'attività della PA.

¹ UN AVVERTIMENTO

La comunicazione è proprio il presupposto affinché il soggetto interessato possa esercitare il diritto di partecipazione che gli spetta. Il legislatore individua già per legge delle eccezioni all'obbligo. La PA NON ha l'obbligo di informare gli interessati dell'inizio del procedimento SOLO nei casi di adozione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione, di programmazione, e quelli a carattere tributario (art. 13).

² UN AVVERTIMENTO

Nonostante la disposizione appaia inclusiva, la giurisprudenza circoscrive la sua operatività tra coloro che, **pur rientrando nelle categorie dell'art. 7, non abbiano ricevuto comunicazione** di avvio della procedura ma, avendo appreso la relativa notizia, **siano spontaneamente intervenuti**.

³ UN AVVERTIMENTO

Nonostante l'espressa esclusione dell'art. 13, molti procedimenti di regolazione – in particolare delle autorità indipendenti – sono gravati da **obblighi di consultazione** per effetto di discipline settoriali, talvolta adottate in recepimento di direttive europee. Le consultazioni sono quindi utilizzate anche dalle pubbliche istituzioni e sono tra i procedimenti maggiormente utilizzati in via telematica.

LA PRIMA CONSULTAZIONE PUBBLICA

Si riporta una delle prime consultazioni pubbliche telematiche in Italia, lanciata nel 2012 dal Governo Monti, in collaborazione con il Ministero per l'Università e la Ricerca, sul valore legale del titolo di studio. Lo strumento della consultazione, era indirizzata principalmente a tre obiettivi, “sondare le posizioni dei destinatari su alcune questioni cruciali legate al valore legale del titolo di studio; raccogliere informazioni sul tema; e conferire maggiore legittimità al processo decisionale, dal momento che le spinose misure da definire, suscitano ampi dibattiti e sono suscettibili di produrre un notevole impatto.”

La consultazione venne utilizzata, non tanto come un notice and comment su una bozza di proposta normativa già redatta, quanto piuttosto come un questionario semistrutturato sottoposto ai soggetti interessati in una fase in cui era ancora da definire l'orientamento della nuova disciplina.

APPROFONDISCI

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241!vig=https://www.normattiva.it/do/atto/vediAggiornamentiAllArticolo?art.dataPubblicazione-Gazzetta=1990-08-18&art.codiceRedazionale=090G0294&art.flagTipoArticolo=0&art.idArticolo=1&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.versione=4>

Dibattito pubblico

[diritto previsto dal decreto legislativo n. 33 del 2013, c.d. decreto trasparenza, così come modificato dal decreto legislativo n. 97 del 2016]

CHE COS'È?

Il Dibattito pubblico è il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e sulle soluzioni progettuali di opere pubbliche. Il Dibattito pubblico, obbligatorio per le opere contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), è stato introdotto in Italia dal Decreto Legislativo 50/2016, con l'intento di coinvolgere il più possibile i cittadini e gli enti locali nell'accettazione di opere di interesse generale.

CHI PUÒ USARLO?

Per legge, tutte le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori, in materia di opere importanti, devono coinvolgere le collettività locali attraverso lo strumento del Dibattito pubblico.

Il DPCM n. 76/2018, individua già per quali opere invece NON è obbligatorio (es. opere realizzate per la difesa nazionale, interventi di manutenzione, ed opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base di una norma europea).

Ciò detto, tutti i cittadini e le parti interessate possono partecipare ad un Dibattito pubblico.

A CHE SCOPO?

Il Dibattito pubblico è uno strumento che è stato istituito per una specifica circostanza: la creazione di opere pubbliche che hanno la potenzialità di generare un impatto sulla società e sull'assetto del territorio.

PERCHÉ È NECESSARIO?

Perché l'istituto del Dibattito pubblico sulle grandi opere d'interesse generale ha come sua prima finalità la realizzazione di un'effettiva inclusione democratica "dal basso". Ciò ha l'obiettivo di evitare che le decisioni sulle opere considerate di interesse generale siano rimesse solo alla determinazione delle Amministrazioni, ma diventino il prodotto di un confronto dialettico con gli amministrati.

DIBATTITO PUBBLICO - COME FUNZIONA?

Nei casi di Dibattito pubblico obbligatorio, vi sono delle fasi che devono essere rispettate e ha una durata massima di 4 mesi.

- 1. Indizione del Dibattito pubblico.** L'amministrazione aggiudicatrice trasmette alla Commissione Nazionale per il dibattito pubblico, una comunicazione non tecnica contenente la procedura, gli obiettivi e le caratteristiche del progetto ed indicando i soggetti che rappresenteranno l'amministrazione durante le fasi del Dibattito pubblico. A seguito della comunicazione, la Commissione procede a tutte le verifiche del caso. Se la verifica va a buon fine,
-

l'amministrazione richiede la pubblicazione dell'indizione del procedimento del Dibattito pubblico, direttamente dal sito internet della Commissione. A questo punto, si hanno 90 giorni per nominare un coordinatore e redigere il dossier del progetto.

- 2. Coordinatore del Dibattito pubblico.** Individuato dal Ministero competente per materia tra i suoi dirigenti. Il Coordinatore deve agire nel rispetto dei principi di indipendenza e terzietà e svolgere le attività affidategli con responsabilità ed autonomia. Il Coordinatore si rivela una figura centrale poiché è colui/colei che progetta le modalità di svolgimento del dibattito, favorirà il confronto tra i partecipanti e segnalerà alla Commissioni eventuali anomalie.
- 3. Dossier di progetto.** Il Dossier è preparato dall'amministrazione o ente aggiudicatore; deve essere scritto in un linguaggio chiaro e comprensibile, motivato e comprensivo delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici. La presentazione e contestuale pubblicazione del dossier sul sito dell'amministrazione o ente aggiudicatore della Commissione e delle amministrazioni locali interessate all'intervento segna l'avvio del dibattito pubblico.
- 4. Progettazione del Dibattito pubblico.** Il coordinatore deve progettare le modalità di comunicazione ed ascolto, pubblicare il calendario degli incontri e definire i temi da trattare nel corso del dibattito.
- 5. Svolgimento.** Si spera (non vi è una normativa che disciplini esattamente lo svolgimento, vi sono però delle linee guida) che durante il Dibattito, ci sia un'interlocuzione trasparente, tramite un'analisi preliminare dei contesti territoriali dove vengano identificati ed approfonditi i nodi tematici che possano essere più controversi o conflittuali e vengano date risposte puntuali a dubbi e richieste.

- 6. Conclusioni.** Il Dibattito si ritiene concluso con l'ultimo incontro di discussione previsto dal programma, redatto dal Coordinatore. Quest'ultimo ha il compito di redigere la relazione conclusiva e di renderla pubblica entro 30 giorni. La relazione conclusiva dovrebbe contenere, con un linguaggio chiaro, trasparente ed equivalente, tutte le informazioni e le motivazioni espresse durante il Dibattito. A seguito della sua pubblicazione, l'amministrazione aggiudicatrice ha 60 giorni di tempo per definire il Dossier conclusivo.

UN AVVERTIMENTO

Il Codice Appalti nel quale si rinvia il Dibattito pubblico è suscettibile di essere modificato e ridotto dal Ministro competente. Nel momento in cui si scrive, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ha fatto dichiarazioni in tal senso. Si ritiene quindi importante monitorare la situazione e verificare che lo strumento in questione continui a tutelare la partecipazione democratica nella costruzione delle opere pubbliche.

“I grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico, per favorire la partecipazione dei cittadini a decisioni che hanno impatto rilevante sull’ambiente, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus del 1998. [...]

Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero benefici sia in termini di partecipazione e democraticità delle decisioni sia in termini di speditezza ed efficacia dell’azione amministrativa.”

Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, Capitolo primo,
Diritti dei cittadini e partecipazione democratica.

LA GRONDA AUTOSTRADALE DI GENOVA

In Italia, il primo esempio di dibattito pubblico avente ad oggetto una grande infrastruttura è quello che ha avuto luogo a Genova nel 2009 in merito a cinque diverse ipotesi di tracciato della c.d. gronda autostradale di Ponente.

Nel 2009 non esisteva ancora un quadro legislativo di riferimento, motivo per cui la procedura del dibattito pubblico venne dettagliata in un ordine del giorno approvato dal Consiglio Comunale. Nel seguente ordine del giorno, vennero quindi definite le modalità di svolgimento del dibattito.

Tra queste, venne nominata una Commissione indipendente di esperti che gestisse il dibattito.

Nella fase preparatoria del dibattito, la Commissione nominata dal Comune ha svolto diversi sopralluoghi, effettuato 61 interviste di rappresentanti di enti locali e istituzioni, centri di ricerca, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste, comitati di cittadini e imprese e preso visione dei documenti prodotti da Aspi, evidenziando i contenuti e gli elementi da approfondire. In esito a tale attività istruttoria, la Commissione ha stabilito l'impostazione del dibattito, fissato il calendario degli incontri, predisposto il dépliant informativo, diffuso in 230.000 copie, aperto il sito web del dibattito e prodotto un video illustrativo.

I cittadini hanno potuto fornire il loro contributo anche attraverso e-mail e lettere (alle quali la Commissione ha sempre dato risposta), nonché attraverso il forum aperto sul sito web. Particolare successo hanno avuto i c.d. quaderni degli attori: la Commissione ha invitato cittadini e organizzazioni a formulare commenti e proposte che sono stati pubblicati, sotto una comune veste grafica, sul sito web (nel corso dei tre mesi sono stati pubblicati 45 quaderni).

A metà maggio 2009 - 15 giorni dopo la chiusura del dibattito - la Commissione ha presentato la sua relazione conclusiva, nella quale si può leggere: "[...] La Gronda era già stata decisa a livello nazionale e, poiché il Comune si era esplicitamente impegnato su di essa con la Regione, la Provincia e l'Anas nell'accordo di programma del 2006, non poteva consentire che il dibattito pubblico potesse metterla in discussione. E tuttavia, non appena il dibattito si è aperto, è risultato evidente che non avrebbe potuto esse-

re confinato entro tali limiti. La contestazione alla nuova autostrada si è rivelata subito forte e ha posto domande difficilmente eludibili. Lo stesso è avvenuto per quelle parti del tracciato che, inizialmente non comprese tra i temi del dibattito, si sono rivelate come altamente problematiche e meritevoli di approfondimento. L'estensione del campo non deve stupire. Il Dibattito pubblico ha lo scopo di “scoprire” i problemi quali sono percepiti dai diversi gruppi sociali che vi partecipano, di rivelare conflitti latenti, di mettere a fuoco nuovi aspetti. Lo spostamento dell'oggetto del contendere è la prova che il Dibattito pubblico non è stato un rituale preordinato, ma ha prodotto una ridefinizione dei temi. In sostanza il dibattito ha preso le mosse dal confronto sulle cinque alternative di tracciato, ma è poi approdato a riflessioni più ampie sulla mobilità e all'esplorazione di possibili soluzioni alternative autostradali e no. In particolare, la questione dell'opportunità della Gronda è diventata rapidamente uno dei nodi centrali del dibattito su cui si sono svolti approfondimenti tecnici e a cui è stato dedicato uno specifico laboratorio. Ciò che si è scoperto è che la nuova autostrada non era universalmente considerata come un rimedio alla congestione del nodo genovese e pertanto tale questione cruciale non poteva essere tralasciata. In generale è improbabile che un dibattito pubblico possa vertere esclusivamente sul “come” e non anche sul “se”. [...]”

Nei 15 giorni successivi Aspi ha reso pubblica la sua dichiarazione finale, nella quale ha proposto una nuova soluzione progettuale.

APPROFONDISCI

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/35_Dibattito_pubblico_sulle_opere_publiche.pdf

<https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico>

La Via del Campaigning



Petizioni informali

pag. 36

Petizioni informali

CHE COS'È?

Una petizione è un documento di richiesta, sottoscritto da un gruppo di persone, rivolta alle istituzioni, per attuare misure legislative o interventi normativi volti a soddisfare necessità di carattere comune. La petizione informale non ha basi giuridiche ma è utile a influenzare le istituzioni nel prendere posizione davanti alle necessità della società civile.

CHI PUÒ USARLE?

Tutti i cittadini e residenti in Italia.

A CHE SCOPO?

Per richiamare l'attenzione sui problemi dei cittadini o per chiedere cambiamenti politici, riforme legislative e iniziative legislative in modo informale, al di fuori di qualsiasi schema procedurale o consultivo. Le petizioni possono essere proposte a tutte le istituzioni pubbliche (dai Comuni alle Camere).

BONUS PSICOLOGICO

Nel 2021 è stata lanciata sulla piattaforma Change.org una petizione informale sul bonus psicologico. La petizione chiedeva che fosse inserito nella Legge di Bilancio 2022 un bonus specificamente riferito alle persone che avessero avuto bisogno di rivolgersi a uno psicologo, uno psicanalista, uno psichiatra, uno psicoterapeuta.

La petizione che è stata firmata da 325 mila persone, ha permesso al bonus di entrare all'interno della Legge di Bilancio, e il 30 giugno 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Ora i cittadini residenti in Italia possono accedere al beneficio, presentando domanda al sito internet dell'INPS.

FOIA4ITALY

Nel 2016 una rete che ha riunito oltre 30 organizzazioni, ha esercitato due anni di pressione su Governo e Parlamento per avere il FOIA (Freedom of Information Act).

Per fare ciò ha lanciato una petizione per una legge evoluta sulla trasparenza che ha visto l'adesione di ottantotto mila cittadini, suscitando l'interesse anche dei media nazionali. L'interesse suscitato ha portato il parlamento, nel 2016, ad approvare il provvedimento che abilita il Freedom of Information act in Italia.

UN AVVERTIMENTO

Se non conosci il FOIA puoi trovare nel libro una parte dedicata.

PERCHÉ SONO NECESSARIE?

Le petizioni informali sono facili, veloci e poco costose da attuare. L'obiettivo è quello di aumentare la consapevolezza in relazione a una campagna o una causa, perché sulla base di un grande consenso pubblico, è più probabile che i decisori sentano la voce della società civile.

COME FUNZIONANO?

Il fatto che non ci sia un procedimento normativo da seguire non vuol dire che non esistano regole. I principi base da rispettare sono: la certificazione/autenticazione delle firme e la tutela dei dati personali raccolti. Sul sito internet di ogni istituzione pubblica sono definite le modalità di presentazione di una petizione.

Per aiutare i cittadini, esistono diverse piattaforme digitali che danno supporto in tutte le diverse fasi di una petizione, aiutando anche a dare ampia visibilità. Tra le tante, ti segnaliamo Change.org e Petizioni.com.

APPROFONDISCI

<https://partecipazione.comune.milano.it/pages/petizioni?format=html&locale=it>

https://www.senato.it/3006?testo_generico=1239&voce_sommario=26

<https://www.foia4italy.it/news/il-primo-foia-italiano/>

La Via Legislativa



Iniziativa legislativa popolare

pag. 42

Referendum abrogativo

pag. 49

Petizioni alle camere

pag. 57

Consultazioni Pubbliche

pag. 62

Iniziativa legislativa popolare

[Art.71, comma 2 della Costituzione, legge 25 maggio 1970, n. 352, Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato]

CHE COS'È?

Un'iniziativa legislativa popolare è uno strumento che permette ai cittadini di presentare al Parlamento italiano un progetto di legge che sarà discusso e votato. Questo istituto è regolato dalla Costituzione.

Un avvertimento: non bisogna confondere questo strumento con la petizione. A differenza della petizione, con la quale i cittadini sottopongono al Parlamento una questione per la quale chiedono che si elabori una proposta di legge (art. 50 Cost.), **la proposta di legge deve essere già formulata per iscritto.**

CHI PUÒ USARLO?

In base alla Costituzione, questo strumento può essere utilizzato da **tutti i cittadini italiani maggiorenni ed iscritti nella lista per l'elezione alla Camera dei deputati.** Tuttavia, possono farsi promotori di un'iniziativa legislativa popolare anche le cosiddette **persone giuridiche**, cioè aziende, associazioni, ONG ecc.

A CHE SCOPO?

Non ci sono limiti alle tematiche che si possono sottoporre all'esame del Parlamento. Le proposte possono assumere la forma sia di progetti di **legge ordinaria**, sia **costituzionale**.

PERCHÉ È NECESSARIO?

L'iniziativa legislativa popolare è uno strumento di partecipazione democratica importante poiché permette a tutti i cittadini di intervenire direttamente nel processo legislativo e politico del Paese, facendo emergere una necessità della società civile.

UN AVVERTIMENTO

Nella prassi si è rilevato il fatto che non venga garantito ai promotori dell'iniziativa l'esame parlamentare della loro proposta. Gli organi parlamentari, infatti, non hanno l'obbligo di pronunciarsi sulle proposte di iniziativa popolare e non esistono meccanismi che garantiscano forme significative di priorità procedurale.

Dal 1979 alla fine della scorsa legislatura, sono state presentate 262 proposte di legge di iniziativa popolare e **solo 3 sono diventate leggi**, mentre 151 (quasi il 60%) non sono state nemmeno discusse.

Dell'ultima legislatura (XVIII) tra le 23 proposte depositate nel 2018 è passata solo quella sulla legittima difesa.

ESEMPIO

Proposta di legge d’iniziativa popolare: “Legge Rifiuti Zero: per una vera società sostenibile”, presentata alla Camera il 30 settembre 2013, assegnata alla VIII Commissione Ambiente il 26 giugno 2018. Dal 2018, alla proposta di legge non sono stati presentati emendamenti, non ci sono stati dibattiti in Commissione, non ci sono stati dibattiti in Assemblea e non sono stati creati dossier in materia. (<https://www.camera.it/leg18/126?tab=7&leg=18&idDocumento=3&sede=&tipo=>).

L’unica garanzia di esame è data dai regolamenti parlamentari. In particolare, il regolamento del Senato (art. 74) impone alle competenti Commissioni l’avvio dell’esame dei progetti di legge di iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. Mentre il regolamento della Camera dei deputati (art. 24) si limita a riservare una parte del tempo disponibile all’interno del calendario dei lavori dell’Assemblea.

COME FUNZIONA?

Le modalità di esercizio sono definite dalla Legge n. 352, del 25 maggio 1970. L’uso prevede l’attivazione di diversi passaggi:

- 1. Avvio del procedimento.** I promotori dell’iniziativa legislativa popolare devono essere minimo 10 e devono presentarsi alla cancelleria della Corte di Cassazione per dichiarare la volontà di avviare l’iniziativa, indicando il titolo del progetto di legge. Viene così redatto dalla cancelleria un verbale di presentazione. Successivamente, viene pubblicato l’annuncio dell’iniziativa nella Gazzetta Ufficiale.
- 2. Materiale per la raccolta firme.** Le firme devono essere raccolte su appositi fogli, in cui è riprodotto il testo del progetto di legge. (Facsimile).

NOVITÀ

È stata introdotta una nuova disciplina per la sottoscrizione elettronica per i referendum e le proposte di legge di iniziativa popolare che integra le previsioni della legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 341-343) e dispone l'istituzione di una piattaforma per la raccolta delle firme digitali. (vedere parte referendum).

UN AVVERTIMENTO

Nella parte dei fogli dedicata alla raccolta delle firme devono essere indicati nome, cognome, luogo e data di nascita dell'elettore sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto (per i residenti all'estero, l'iscrizione nelle liste elettorali dell'AIRE).

- 3. Convalida dei fogli.** Dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio dell'iniziativa, i fogli devono essere presentati alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari per la loro vidimazione.

ATTENZIONE

In mancanza del bollo, della firma del funzionario o della data, il foglio non è valido e le firme raccolte su di esso sono nulle. Inoltre, non sono validi i fogli vidimati oltre sei mesi prima della presentazione del progetto di legge alla Camera.

- 4. Numero delle firme.** I fogli devono contenere almeno 50.000 firme di cittadini iscritti nelle liste elettorali. Le firme, inoltre, devono essere autenticate da uno dei seguenti soggetti: notai, giudici di pace, cancellieri e collaboratori delle cancellerie delle corti d'appello e dei tribunali, segretari delle procure della Repubblica, presidenti delle province, sindaci metropolitani, sindaci, assessori comunali e provinciali, componenti della conferenza metropolitana, presidenti dei consigli comunali e provinciali, presidenti e vicepresidenti dei consigli circoscrizionali, segretari comunali e provinciali, funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia, consiglieri provinciali, metropolitani e comunali che abbiano comunicato la propria disponibilità, consoli (per i cittadini residenti all'estero).

UN AVVERTIMENTO

L'autenticazione deve essere datata. Essa può anche essere collettiva (cioè, riferita a tutte le firme contenute in ciascun foglio): in questo caso, bisogna indicare anche il numero di firme contenute nel foglio. Le firme prive di autenticazione sono nulle.

- 5. Documenti da allegare ai fogli firme.** La legge richiede che ai fogli con le firme siano allegati i certificati elettorali dei cittadini sottoscrittori. Ciò permette di rendere più rapido l'abbinamento tra ciascuna firma e il relativo certificato, in sede di verifica della regolarità formale dell'iniziativa.

6. I procedimenti si differenziano in base all'organo deliberativo presso cui si fa la proposta:

Alla Camera dei deputati. Qualora si voglia presentare la proposta di legge alla Camera dei deputati, i promotori depositeranno il progetto di legge al Servizio per i testi normativi, consegnando fogli vidimati con le firme (con allegati i relativi certificati), la relazione illustrativa (se non riprodotta nei fogli) e copia del verbale di presentazione dell'iniziativa alla Corte di cassazione, indicando gli estremi della Gazzetta Ufficiale in cui è stato pubblicato l'annuncio della stessa. A questo seguirà la comunicazione all'Assemblea della presentazione della proposta di legge, con la pubblicazione di un annuncio ai resoconti della prima seduta successiva.

Al Senato. Quando un disegno di legge di iniziativa popolare è presentato al Senato, il Presidente, prima di darne annuncio all'Assemblea, dispone la verifica e il conto delle firme degli elettori proponenti, al fine di accertare la regolarità della proposta. Successivamente, le competenti Commissioni iniziano l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare entro e non oltre 1 mese dall'assegnazione. Inoltre, è consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge. Questo esame deve essere concluso entro 3 mesi dall'assegnazione. Terminato il termine, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea e la discussione si svolge sul testo dei proponenti.

APPROFONDISCI

<https://www.camera.it/>

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970;352!vig=>

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01077261.pdf>

<http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/>

LA STORIA DEL DDL ZAN

Il DDL Zan è un disegno di legge che raggruppa cinque proposte di legge presentate nel 2018 con l'obiettivo di ampliare la legge contro le discriminazioni. Il Ddl prende il nome dal primo firmatario, il parlamentare Alessandro Zan. L'iter di queste proposte è proceduto, già nella fase iniziale, lentamente. Soltanto nel 2019, dopo il cambio di maggioranza del governo italiano, la proposta Zan viene assegnata alla Commissione Giustizia della Camera. Nel luglio 2020, la Commissione approva il testo di Zan, una sintesi che include e amplia le altre quattro proposte. Ad agosto inizia la discussione in aula che si protrae per quasi tre mesi. Al Ddl vengono presentati ben 800 emendamenti. Alla fine, il 4 novembre 2020, arriva l'approvazione della Camera. Nel voto a scrutinio segreto il Ddl viene approvato da 265 deputati. Il Ddl passa quindi in Senato, ma una serie di instabilità sociali e politiche contribuisce a far scendere la legge nella lista di priorità e per quasi tutto l'inverno, il DDL scompare dal dibattito. La situazione cambia improvvisamente quando a fine febbraio 2021, nella fermata metro di Valle Aurelia, una coppia di ragazzi viene aggredita con pugni e insulti omofobi. Le due vittime sono un attivista e il suo compagno. Il video dell'aggressione, diffuso il 21 marzo, causa un piccolo terremoto politico e i sostenitori del Ddl tornano alla carica. I tempi continuano ad essere lunghi, la Commissione Giustizia non è intenzionata a calendarizzare il provvedimento. Passano quindi altri 3 mesi, prima che il Ddl giunga in aula al Senato. Il 13 luglio 2021 il Ddl arriva in Senato e in occasione del primo voto, i partiti Fratelli d'Italia e Lega avanzano una proposta di sospensiva della legge che viene bocciata per un solo voto, 136 contro 135 favorevoli. Una decisione all'unanimità di tutti i gruppi rimanda l'inizio delle nuove votazioni a dopo i ballottaggi delle amministrative. Il voto viene fissato per il 27 ottobre. Il voto segreto vede 131 senatori favorevoli e 154 contro. Il Ddl non passa. Secondo l'art. 76 dello Statuto del Senato, non possono essere assegnati alle competenti Commissioni disegni di legge che riproducono sostanzialmente il contenuto di disegni di legge precedentemente respinti, se non siano trascorsi sei mesi dalla data della elezione. Dal 27 ottobre 2021 nulla si è più mosso.

Referendum abrogativo

[Art. 75 Costituzione Italiana; Artt. 27-40 della legge 25 maggio 1970, n. 352]

CHE COS'È?

Il referendum abrogativo è uno strumento di democrazia diretta previsto dalla Costituzione italiana, precisamente dall'art.75 comma 1: "È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali". In poche parole, si tratta di una consultazione popolare attraverso la quale si chiede di abrogare una legge, un decreto legislativo o un decreto-legge o parte di essi, facendone cessare la produzione di effetti nel futuro.

Tuttavia, visto la sua importanza, la Costituzione stabilisce in maniera categorica le materie sulle quali può essere proposto, quelle che lo escludono e il quorum da raggiungere affinché sia valido.

Infine, ogni testo referendario, prima di poter essere sottoposto al voto degli elettori, deve superare il giudizio di costituzionalità della Corte costituzionale.

CHI PUÒ USARLO?¹

In base alla legge n. 352 del 25 maggio 1970, la richiesta di un referendum abrogativo può essere presentata da **un quinto dei membri di una Camera, da 500.000 (cinquecentomila) elettori o da 5 (cinque) Consigli regionali** entro tre mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

A CHE SCOPO?

Il Referendum abrogativo serve per abolire una legge, un decreto legislativo o un decreto-legge o parte di essi. Tuttavia, a differenza della proposta legislativa popolare, questo strumento incontra dei **limiti di applicazione**:

- **Limiti testuali:** in base alla Costituzione (art.75), il referendum abrogativo non è ammesso in materia di leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;
- **Limiti impliciti:** questi limiti sono emersi nel corso degli anni con il susseguirsi delle varie sentenze della Corte costituzionale (la c.d. giurisprudenza). In via giurisprudenziale sono escluse dal referendum abrogativo le seguenti categorie di leggi: leggi di revisione costituzionale; leggi di esecuzione di trattati internazionali; leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato; le leggi essenziali per il funzionamento dell'ordine democratico.

¹ UN AVVERTIMENTO

Il quesito referendario, ovvero la domanda che viene sottoposta al giudizio degli elettori, deve prima ottenere il giudizio positivo da parte della Corte costituzionale.

PERCHÉ È NECESSARIO?

Il referendum abrogativo è uno strumento di partecipazione democratica importante poiché permette a tutti i cittadini di intervenire direttamente nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico e politico del Paese, adattandolo alle necessità della società civile.

COME FUNZIONA?

Le modalità di esercizio di questo strumento sono definite dalla Legge n. 352 del 25 maggio 1970, e prevedono 3 fasi:

- 1. Fase preparatoria:** come per la proposta legislativa popolare, i promotori del Referendum abrogativo devono essere minimo 10 e devono presentarsi alla cancelleria della Corte di cassazione per dichiarare la volontà di avviare l'iniziativa. Viene così redatto dalla cancelleria un verbale di presentazione. Successivamente, viene pubblicato l'annuncio dell'iniziativa nella Gazzetta Ufficiale e quindi inizia la fase della raccolta firme con le stesse modalità precedentemente illustrate nella proposta legislativa.

UN AVVERTIMENTO

La presentazione della domanda si effettua dal 1° gennaio al 30 settembre di ogni anno.

- 2. Fase di controllo:** la fase di controllo si suddivide in ulteriori due fasi:
- La Corte di Cassazione verifica che sia stato rispettato l'iter procedurale per la raccolta delle firme. Tale verifica deve essere eseguita entro il 15 dicembre dell'anno nel quale è stata depositata la richiesta;
 - Successivamente, la Corte costituzionale verifica l'ammissibilità del referendum abrogativo. In altre parole, verifica se la proposta non superi i limiti testuali ed impliciti precedentemente illustrati. Superato tale riscontro, la Corte costituzionale, con una sentenza da pubblicare entro il 10 febbraio dell'anno successivo, autorizza la sottoposizione alla consultazione popolare.
- 3. Indizione del Referendum:** ad eccezione di diverse disposizioni di legge, il referendum abrogativo si svolge solo una domenica compresa fra il 15 aprile e il 15 giugno. Possono votare i cittadini che abbiano compiuto i 18 anni di età entro la data fissata per la consultazione.

UN AVVERTIMENTO

Perché un referendum sia valido è necessario raggiungere un quorum stabilito dalla legge, che in questo caso risulta essere la metà più uno degli aventi diritto al voto.

NOVITÀ

La legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 627-628, L. 160/2019), con modifiche dal D.L. 77/2021 (art. 38-bis, comma 10) ha previsto la sperimentazione del voto elettronico per la prima volta nell'ordinamento italiano, estendendola anche alle elezioni regionali e amministrative.

È stata inoltre introdotta una nuova disciplina per la sottoscrizione elettronica per i referendum e per le proposte di legge di iniziativa popolare che integra in particolare le previsioni della Legge di Bilancio 2021 (art. 1, commi 341-343) che avevano disposto l'istituzione di una piattaforma per la raccolta delle firme digitali. La piattaforma creata, e al momento in attesa di attivazione, sarà organizzata in un'area privata e una pubblica, alle quali si potrà accedere agevolmente tramite un portale dedicato. L'accesso verrà diviso in tre tipologie di utenze: una per i soggetti promotori dei referendum o delle leggi di iniziativa popolare, una per chi vuole sottoscrivere le proposte e una per il personale della Corte di Cassazione.

Con una norma transitoria si è previsto che, a decorrere dal 1° luglio 2021, si sarebbe esteso l'ambito di applicazione della piattaforma e si è inclusa la raccolta delle firme degli elettori effettuata mediante SPID e sistemi analoghi per i referendum previsti dagli articoli 75 (abrogativo) e 138 (modifiche costituzionali) della Costituzione e per la proposta dei progetti di legge di iniziativa popolare (articolo 71 della Costituzione).

I 4 referendum abrogativi del 2011.

Nel 2011, il 54,8% degli aventi diritto si è recato alle urne, per far pesare la propria volontà su quattro referendum popolari per l'abrogazione di disposizioni di leggi statali. I quesiti riguardavano: 1. Abrogazione di norme che consentivano di affidare la gestione dei servizi pubblici locali a operatori economici privati. 2. Abrogazione delle norme che stabilivano la determinazione della tariffa per l'erogazione dell'acqua, il cui importo prevedeva anche la remunerazione del capitale investito dal gestore. 3. Abrogazione delle norme che avrebbero consentito la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare. 4. abrogazione di norme in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri a comparire in udienza penale.

Tutti e quattro i quesiti referendari raggiunsero il quorum. Le norme sottoposte a referendum furono quindi abrogate a norma dell'articolo 75 della Costituzione. L'iniziativa venne portata avanti dal Forum italiano dei movimenti per l'acqua, in riferimento ai primi due quesiti, e dal Partito Italia dei Valori che si fece promotore di tutti e quattro i quesiti.

Referendum sull'eutanasia e sulla cannabis.

L'Associazione Luca Coscioni con altre associazioni, il 21 giugno del 2021, ha proposto una raccolta firme per l'indizione di 2 referendum abrogativi: uno sull'abrogazione dell'art. 579 del Codice penale italiano in riferimento all'omicidio del consenziente. Nello specifico, nella proposta si chiedeva che l'accusa di omicidio si applicasse solamente se il fatto fosse stato commesso contro un minorenne, contro un incapace d'intendere e di volere per condizioni d'infermità mentale o abuso di sostanze e contro i casi in cui il consenso è estorto con violenza ed inganno.

Il secondo quesito prevedeva, invece, la depenalizzazione della coltivazione e dell'uso personale della cannabis.

Le due proposte di referendum, sebbene abbiano quesiti totalmente differenti l'uno dall'altro, presentavano due caratteristiche comuni:

- 1. Entrambe le proposte sono state presentate il 21 giugno 2021 e le firme avrebbero dovuto essere raccolte entro il 30 ottobre dello stesso anno. Ad agosto, a seguito dell'emendamento del DL Semplificazioni, è stato possibile (per la prima volta nello Stato italiano) raccogliere le firme attraverso una piattaforma digitale. La raccolta firme per il referendum sulla cannabis si è pertanto svolta interamente online. Non essendo stata fornita una piattaforma digitale pubblica, le associazioni hanno creato il sistema insieme a ITAgile. I costi della certificazione per la raccolta firme digitale sono state quindi completamente a carico delle associazioni che hanno promosso i quesiti referendari. Ogni firma è costata un euro.*
- 2. Entrambe le proposte, nonostante abbiano raggiunto un numero di firme elevato (607mila persone per il referendum sulla cannabis, gestito interamente online, e 392mila per quello legato all'eutanasia, che invece ha visto una campagna in modalità mista) sono state dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale. La Corte ha, infatti, dichiarato l'inammissibilità per contrasto o compromissione dei principi della Costituzione italiana e delle Convenzioni internazionali. Nello specifico, il quesito sull'eutanasia legale non avrebbe garantito un livello minimo di tutela della vita umana come sancito dalla Costituzione, mentre il quesito sulla cannabis non avrebbe depenalizzato solo la coltivazione di cannabis ma anche la coltivazione di altre piante dalle quali si possono estrarre droghe pesanti (papavero sonnifero e foglie di coca).*

APPROFONDISCI

https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=75

<http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1242/tabellalimitireferendumabrogativo.pdf>

“Quella referendaria è un’arma forte della democrazia, che ben difficilmente poi offre scappatoie a chi propugnava l’alternativa risultata perdente.”

Enrico Mentana

Petizioni alle camere

CHE COS'È?¹

La petizione alle Camere è una richiesta formale, sottoscritta da una o più persone, per chiedere provvedimenti legislativi o esporre necessità comuni.

CHI PUÒ USARLO?

Tutti i cittadini in possesso della cittadinanza italiana.

¹ UN AVVERTIMENTO

Si tratta di istanze che rappresentano comuni necessità e mai casi personali.

A CHE SCOPO?

Le petizioni alle Camere possono essere utilizzate per:

- invogliare i decisori politici ad approvare/avanzare delle norme che colmino un vuoto legislativo;
- sensibilizzare e focalizzare l'interesse dei destinatari su una particolare tematica;
- invitare il legislatore ad abrogare una determinata norma giuridica;
- esporre problemi comuni che necessitano di un intervento normativo.

PERCHÉ SONO NECESSARIE?

La petizione alle Camere è uno strumento semplice, veloce, poco costoso e che non richiede il ricorso a specifiche fasi.

Attraverso la sottoscrizione di una petizione, i cittadini possono far sentire la propria voce portando all'attenzione dei politici esigenze e necessità proprie della collettività in cui vivono. Un gesto identitario che aiuta il cittadino a sentirsi parte attiva della società e a farsi portatore di interessi comuni, per chiedere l'adozione di provvedimenti normativi e soluzioni legislative ai problemi presentati.

COME FUNZIONA?

La presentazione di una petizione alle Camere:

- richiede l'autenticazione della firma del proponente;
- non prevede un numero minimo di firmatari;
- non prevede la formulazione di un disegno di legge vero e proprio, come invece è richiesto per l'esercizio dell'iniziativa popolare;
- può avere ad oggetto tutte le materie, anche quelle che non possono essere sottoposte a referendum abrogativo.

A seconda che si tratti di Camera dei deputati o del Senato, la presentazione di una petizione può avvenire in diversi modi:

- **CAMERA**

Le petizioni possono essere presentate alla Camera dei deputati per posta ordinaria, per fax (al numero 0667609874) o per posta elettronica (all'indirizzo tn_assegnazioni@camera.it), oppure consegnandole a mano presso gli uffici competenti.

In caso di invio tramite posta elettronica è necessario allegare il file scannerizzato della petizione con la firma del presentatore.

Al fine di accertare il possesso del requisito della cittadinanza italiana, inoltre, è necessario allegare copia di un documento di identità valido (in caso di più presentatori è sufficiente quello del primo firmatario).

- **SENATO**

La presentazione della petizione può avvenire per posta ordinaria, per fax oppure per posta elettronica e deve essere indirizzata al Presidente del Senato. La petizione deve essere personalmente sottoscritta dal presentatore (o dai presentatori), e indicare anche un recapito per la successiva corrispondenza. Al fine di accertare il possesso del requisito della cittadinanza italiana, inoltre, è necessario allegare copia di un documento di identità valido (solo del primo firmatario, in caso di più presentatori).

In caso di invio tramite posta elettronica verranno accettati sia messaggi contenenti documenti informatici sottoscritti dal presentatore con firma digitale valida ai sensi della vigente normativa, sia messaggi contenenti scansioni della versione cartacea della petizione recante la firma autografa del presentatore e la copia di un documento di identità valido.

UN AVVERTIMENTO

Qualsiasi cittadino residente in uno Stato Membro dell'Unione Europea, può esercitare in qualsiasi momento il diritto di presentare una petizione anche al Parlamento europeo, individualmente o in associazione con altri, ai sensi dell'articolo 227 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il diritto di petizione è riconosciuto anche alle società, organizzazioni o associazioni con sede sociale nell'Unione europea.

Una petizione può assumere la forma di una denuncia o di una richiesta e può fare riferimento a questioni d'interesse pubblico o privato.

La petizione può contenere una richiesta personale, un reclamo o un'osservazione riguardo all'applicazione della normativa comunitaria o invitare il Parlamento europeo a pronunciarsi su una determinata questione.

Queste petizioni offrono al Parlamento europeo la possibilità di richiamare l'attenzione su eventuali violazioni dei diritti delle cittadine e dei cittadini europei da parte di uno Stato membro, di autorità locali o di un'istituzione.

STORY BOX

Si riporta il link della camera e del senato con tutte le petizioni presentate nella passata legislatura. Possono essere presentate petizioni su qualsiasi argomento, di natura pubblica, sul quale si ritenga che le commissioni parlamentari debbano discutere.

<https://www.camera.it/leg18/468?idLegislatura=18#>

<https://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/18/0/2220/0/index.html>

Il portale europeo sulle petizioni consente di presentare la propria petizione per via elettronica mediante una procedura di registrazione intuitiva. La petizione, per essere ritenuta ricevibile, deve recare il nome, la cittadinanza e l'indirizzo di residenza del firmatario (nel caso delle petizioni di gruppo, essa deve recare il nome, la cittadinanza e l'indirizzo di residenza della persona che presenta la petizione, o almeno del primo firmatario) ed essere firmata.

La procedura di petizione è intrinsecamente aperta e trasparente. Molte petizioni sono discusse durante le riunioni di commissione (dal sito si può accedere ai video delle riunioni della commissione per le petizioni), alle quali i firmatari partecipano attivamente. Tuttavia, alla luce dell'eterogeneità e dell'ingente numero delle petizioni ricevute, non tutte vengono discusse in commissione: i membri possono scegliere di adottare le proprie decisioni sulle stesse ricorrendo a un normale sistema di esame politico.

In ogni caso i firmatari sono informati in tutte le fasi della procedura di petizione e ricevono una lettera dal presidente circa l'esito della petizione.

APPROFONDISCI

<https://www.camera.it/leg18/468?idLegislatura=18#:~:text=Le%20petizioni%20possono%20essere%20presentate,mano%20presso%20gli%20uffici%20competenti>

<https://www.senato.it/4306#:~:text=Le%20petizioni%20sono%20previste%20dall,necessit%C3%A0%20e%20mai%20casi%20personali>

https://www.senato.it/leg/norme/regolamento/capi/urn_nir_senato.repubblica_regolamento_1971-02-17;nir-19710217@2009-11-18;2009-11-21/cap17.html

<https://www.europarl.europa.eu/petitions/it/home>

Consultazioni pubbliche

CHE COS'È?

La consultazione pubblica è uno strumento utilizzato dalle istituzioni e dalle amministrazioni ad ogni livello territoriale per consentire la partecipazione attiva al processo decisionale dei cittadini, per garantire un maggiore coinvolgimento della società civile in merito all'approfondimento delle proposte legislative o amministrative e nel monitoraggio della qualità e dell'efficacia delle scelte adottate.

CHI PUÒ USARLO?

In relazione al grado di apertura della consultazione, è possibile che questa sia indirizzata a cittadini, imprese, associazioni e organizzazioni. Nel caso in cui si tratti di una consultazione mirata, le istituzioni e le amministrazioni scelgono di coinvolgere una specifica categoria di soggetti portatori di un interesse particolare – ad esempio le associazioni di categoria - e/o un determinato segmento della cittadinanza. In generale, quanto più la materia è tecnica, tanto più la consultazione si rivolge a

soggetti con competenze specialistiche, per ricevere osservazioni e pareri qualificati.

CONSULTAZIONI PUBBLICHE - A CHE SCOPO?

La consultazione è utile alle amministrazioni pubbliche e alle istituzioni per:

- raccogliere elementi conoscitivi, attraverso cui migliorare la qualità e verificare gli effetti delle decisioni;
 - rendere trasparenti i processi decisionali;
 - portare all'interno del processo decisionale le idee, le conoscenze e le esperienze dei soggetti destinatari delle decisioni (cittadini, imprese ecc.), arricchendo in tal modo la base informativa a loro disposizione;
 - includere le istanze di tutti i potenziali destinatari di una decisione;
 - accrescere la fiducia nelle istituzioni e il "senso di appartenenza";
 - favorire l'osservanza delle decisioni da parte dei destinatari;
 - individuare le criticità, inefficienze, adempimenti burocratici eccessivi o inutili;
 - analizzare un particolare settore, una politica pubblica o una procedura.
-

PERCHÉ SONO NECESSARIE?

Tramite la consultazione, i cittadini e le parti interessate possono esprimersi sulle nuove normative proposte dalle istituzioni e dalle amministrazioni o su norme già adottate e vigenti. I destinatari della consultazione possono fornire commenti, idee, osservazioni o altri tipi di informazioni allo scopo di arricchire e migliorare la decisione da prendere o il provvedimento da adottare, dando vita ad uno scambio comunicativo tra l'amministrazione/istituzione e i cittadini su una determinata questione o proposta, così da rendere partecipata l'adozione di una decisione.

COME FUNZIONANO?

A seconda degli obiettivi e dei destinatari è possibile svolgere consultazioni in presenza o online.

La consultazione online può coinvolgere un numero ampio e diversificato di soggetti e rende la partecipazione dei cittadini più veloce, semplice ed economica. Al contrario, le consultazioni in presenza sono effettuate in luoghi messi a disposizione dall'amministrazione, che risultano più utili a livello locale o per consultazioni rivolte a un numero limitato di soggetti. Tutti i soggetti politici istituzionali rilevanti, come ad esempio i Ministeri e le Autorità indipendenti, hanno una sezione online dedicata alle consultazioni indette, già concluse o ancora in corso.

In particolare, sono state lanciate due piattaforme da parte dell'esecutivo negli ultimi anni:

- 1. ParteciPa** - attraverso cui le amministrazioni possono svolgere consultazioni e altre iniziative per consentire la partecipazione attiva dei cittadini, che possono proporre idee, rispondere a sondaggi e questionari e commentare proposte normative;
- 2. Consultazione.Gov.it** - raccoglie i link alle consultazioni promosse dalle pubbliche amministrazioni e offre la possibilità ai cittadini di trovare in un unico punto quelle di proprio interesse e conoscere quali sono quelle in corso a livello nazionale e a livello locale per esprimere la propria opinione.

UN AVVERTIMENTO

La consultazione è indetta dalle istituzioni pubbliche e, a differenza dello strumento del Dibattito pubblico, non ha il vincolo dell'oggetto e non ha delle fasi di svolgimento già predefinite.

MILANO PARTECIPA

La piattaforma è un esempio virtuoso di piattaforma digitale creata per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita democratica del Comune di Milano.

Chi la può usare? Tutti i cittadini residenti ma anche i non residenti che lavorano o svolgono attività nel Comune di Milano, che abbiano compiuto dai 16 anni in su. Cosa possono fare i cittadini? Referendum e Petizioni come regolato dallo

Statuto stesso del Comune di Milano, iniziative sperimentali di partecipazione civica come Consultazioni, Bilancio Partecipativo, Raccolta di osservazioni o di Proposte istituite dal Patto di Partecipazione.

Come si partecipa? Si accede con la SPID.

APPROFONDISCI

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/27_CONSULTAZIONI_PUBBLICHE.pdf

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/028/616/Linee_guida_consultazioni_ITA.pdf

<http://www.senato.it/consultazionipubbliche>

https://partecipa.gov.it/processes/linee-guida-consultazione/f/8/proposals?component_id=8&locale=it&participatory_process_slug=linee-guida-consultazione#:~:text=La%20consultazione%20favorisce%20il%20miglioramento%20della%20qualit%C3%A0%20delle%20decisioni%20pubbliche.&text=Coinvolgere%20i%20soggetti%20interessati%20pu%C3%B2,decisioni%20da%20parte%20dei%20destinatari

<http://consultazione.gov.it/it/approfondimenti/la-consultazione-pubblica/cosa-e-la-consultazione/>

http://consultazione.gov.it/media/1362/semplifichiamo_report_29giugno2020_def.pdf

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/Esperienze_n_29.pdf

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/13-06-2017/direttiva-22017-materia-di-linee-guida-sulla-consultazione-pubblica>

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/05-12-2019/governo-al-portale-e-piattaforma-%E2%80%9Cpartecipa%E2%80%9D-consultazioni-pubbliche>

Bilancio Partecipativo

CHE COS'È?

Il Bilancio partecipativo è uno strumento di condivisione e partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche locali ed in particolare alla previsione di spesa e agli investimenti pianificati dall'ente pubblico.

CHI PUÒ USARLO?

L'ente o l'amministrazione pubblica. Potrebbero presentarsi situazioni nelle quali vengono coinvolti indistintamente tutti i residenti/cittadini ed altre in cui è l'ente stesso che decide di rivolgersi solamente a una fascia di persone perché può ritenerlo più opportuno per le scelte che deve fare. Es. se l'ente deve decidere in che modo investire determinate risorse relativamente ad un'opera pubblica o a delle attività riferite ai giovani, può essere che decida che le persone che devono essere coinvolte siano solamente i giovani compresi in un determinata fascia d'età.

A CHE SCOPO?

Non esistono riferimenti o limiti normativi all'utilizzo del bilancio partecipativo.

Un ente pubblico può decidere di utilizzare il bilancio partecipativo sulla base di diverse motivazioni e perseguendo varie finalità: dalla più semplice volontà di promuovere uno strumento di ascolto delle reali necessità dei cittadini o dall'obiettivo di promuovere un'amministrazione più trasparente e dialogante, alla volontà di rendere realmente partecipi i cittadini e di renderli attivi nel territorio in cui vivono incentivando anche una maggiore responsabilizzazione della cittadinanza e un maggiore senso civico.

La quota destinata al bilancio partecipativo può essere investita in diversi ambiti: dalla riqualificazione di un quartiere, all'implementazione di servizi, alla creazione di eventi promozionali del territorio, ecc.

PERCHÉ È NECESSARIO?

Questo è un utile strumento di attivismo cittadino, poiché oltre a partecipare alla previsione di investimento, si ha la possibilità di influenzare le scelte e le priorità politiche della propria città. Si tratta, quindi, di "decidere" attivamente le politiche future. Attraverso il bilancio partecipativo è possibile costruire un rapporto diretto tra cittadini e decisore politico, riavvicinando così le persone e l'elettorato alla politica e al governo del territorio. Esso rappresenta uno strumento utile a favorire una reale apertura delle istituzioni alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e la distribuzione degli investimenti pubblici, creando un ponte tra democrazia diretta e quella rappresentata.

COME FUNZIONA?

Non vi sono regole precise per creare ed attivare un bilancio partecipativo. Ogni ente gestisce in maniera autonoma l'organizzazione a seconda degli obiettivi che vuole raggiungere e del gruppo di residenti a cui si vuole rivolgere. Si può infatti scegliere di coinvolgere tutti i cittadini oppure solamente un gruppo. La prassi prevede 4 fasi:

- 1. Progettazione del bilancio partecipativo:** si scelgono gli obiettivi, i soggetti da coinvolgere e gli strumenti attraverso cui consentire la partecipazione. Uno strumento utile è quello della partecipazione attraverso le App dei Comuni.
- 2. Comunicazione:** si scelgono le strategie comunicative per coinvolgere i cittadini ed informarli. Il sito web e gli strumenti digitali sono necessari per ampliare il bacino d'utenza.
- 3. Svolgimento:** si mettono in atto gli strumenti e le strategie prestabilite e si continua la campagna di promozione del bilancio partecipativo.
- 4. Valutazione e approvazione:** si raccolgono i risultati e successivamente, tramite delibere di giunta, si approva il progetto che ha ricevuto più consensi.

COMUNE DI ROMA – BILANCIO PARTECIPATIVO 2019.

Con il Bilancio Partecipativo di Roma Capitale i cittadini e l'Amministrazione hanno deciso insieme, per la prima volta, come investire 20 milioni di euro su tutto il territorio per la tutela del decoro urbano.

Iter: l'amministrazione comunale, tramite il proprio sito (<https://www.comune.roma.it/web/it/processo-partecipativo.page?contentId=PRP322060>) ha raccolto le proposte di intervento, presentate dai residenti a Roma e da coloro che in città studiano o lavorano; queste sono state pubblicate sul portale istituzionale, ed è stata data possibilità ai cittadini di dare il proprio sostegno online ad una o ad un'altra proposta. Le proposte che hanno superato questo primo step sono state successivamente valutate da un Tavolo dell'Amministrazione, per un primo esame di fattibilità tecnico-economica. Il Tavolo ha ammesso 111 proposte alla consultazione finale, che si è svolta, anche in questo caso, in modalità digitale.

A seguito delle votazioni finali, si sono create 15 graduatorie, una per ogni ambito municipale e 65 proposte su 111 hanno ottenuto i finanziamenti. Le proposte finanziate ricoprono di fatto tutti i municipi e gli ambiti del decoro pubblico: dal progetto delle strisce pedonali indelebili, alla costruzione di una ciclabile che passi per cinque quartieri di Roma, passando per la riforestazione di Villa Ada.

Come si partecipa? Si accede con la SPID.

APPROFONDISCI

https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0053410

<http://qualitapa.gov.it/page/il-bilancio-partecipativo>

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

https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Documento_della_Partecipazione_BP19.pdf

Giovanni Allegretti e Carsten Herzberg, "Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo".

“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 le loro organizzazioni sociali.”

Giovanni Allegretti

LA VIA LEGALE



Class Action

pag. 74

Azione legale individuale

pag. 79

Class Action

[L. n° 31 del 12 aprile 2019, recante disposizioni in materia di azione di classe, Decreto del Ministero di Giustizia n° 27 del 17 febbraio 2022]

CHE COS'È?

L'azione collettiva – class action – è un tipo di azione legale che consente ad un gruppo di individui di tutelare i propri diritti individuali omogenei, lesi dalla condotta di un'impresa o di un ente gestore di servizi pubblici o di pubblica utilità. **I diritti restano individuali, ma l'azione è collettiva.**

CHI PUÒ USARLA?

Un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro (iscritta nell'apposito elenco istituito presso il Ministero della Giustizia), i cui obiettivi statutari comprendano la tutela dei diritti individuali omogenei. Ma non solo: gli stessi **componenti della classe** hanno facoltà di azione nei confronti di un'impresa o di un ente gestore di servizi pubblici o di pubblica utilità autore di una condotta lesiva dei suddetti diritti.

NOVITÀ

Il 3 aprile 2019 il Parlamento ha definitivamente approvato la legge n. 31/2019, con la quale ha riformato la disciplina sulla class action, precedentemente prevista dal Codice del consumo (D.lgs. n. 206/2005), riconducendola nell'ambito del Codice di Procedura Civile, all'interno del nuovo Titolo VII bis "Dei procedimenti Collettivi", agli artt. da 840 bis a 840 sexiesdecies.

La finalità di questa riforma è quella di allargare il campo di applicazione dell'azione di classe, trasformandola da strumento posto unicamente a tutela dei consumatori a rimedio più generale, per la tutela dei diritti individuali di tutti i soggetti. Eliminando qualsiasi riferimento a consumatori o utenti, la riforma ha reso l'azione esperibile da tutti coloro che avanzino pretese risarcitorie, anche di natura extracontrattuale, in relazione alla lesione di "diritti individuali omogenei".

A CHE SCOPO?

L'obiettivo della class action è quello di tutelare i diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti, nonché i loro interessi collettivi, attraverso l'**accertamento della responsabilità** e la **condanna al risarcimento** del danno da parte del soggetto la cui condotta è stata considerata lesiva dei diritti del gruppo di individui.

PERCHÉ È NECESSARIA?

La class action è un'azione legale attraverso cui un ridotto numero di persone agisce in giudizio in nome proprio ed in rappresentanza di altri soggetti che non partecipano attivamente al processo, ma con i quali condividono lo stesso tipo di richieste. La class action è uno strumento fondamentale per i consumatori e gli appartenenti alle diverse classi. Innanzitutto, permette di disincentivare pratiche scorrette da parte delle grandi società, spesso multinazionali; in aggiunta, facilita la prosecuzione di richieste di danni che, se considerati singolarmente, sono di lieve entità, ma se vengono considerati nella loro totalità rischiano di esporre le società ad enormi responsabilità di tipo economico. In questi ultimi casi, in assenza di class action, i danneggiati sarebbero costretti a rinunciare a far valere i propri diritti in quanto eventuali azioni individuali sarebbero costose ed impraticabili.

COME FUNZIONA?

La domanda per la class action viene proposta al tribunale ordinario nel capoluogo della regione in cui ha sede l'impresa; tramite l'atto di citazione, la domanda, viene notificata anche all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale adito¹.

Il procedimento si articola in due fasi, la prima relativa alla pronuncia sull'ammissibilità dell'azione di classe e la seconda finalizzata alla decisione nel merito.

All'esito della prima udienza il tribunale decide, con ordinanza, sull'ammissibilità della domanda.

Nel caso in cui la domanda venga dichiarata inammissibile, perché manifestamente infondata, o perché sussiste un conflitto di interessi o perché il giudice non ravvisa omogeneità dei diritti individuali tutelabili, attraverso l'ordinanza di inammissibilità, il giudice regola le spese e ordina la più opportuna pubblicità a cura e spese del soccombente.

In caso di ammissibilità, il tribunale pubblica un'ordinanza nel portale dei servizi telematici gestito dal Ministero della Giustizia e fissa un termine

perentorio per l'adesione alla class action da parte dei soggetti portatori di diritti individuali omogenei, che non può essere inferiore a 60 giorni e non superiore a 150 giorni dalla data di pubblicazione dell'ordinanza. In questo modo i singoli cittadini ottengono non solo vantaggi economici, ma la possibilità di testimoniare, insieme a tanti altri cittadini, il torto subito e avere maggiori possibilità di ottenere un esito positivo della causa. L'adesione all'azione di classe si propone mediante inserimento della relativa domanda nel fascicolo informatico, avvalendosi di un'area del portale dei servizi telematici del Ministero della Giustizia².

¹UN AVVERTIMENTO

Non tutti i tribunali si occupano di class action. Al momento solo 11 tribunali italiani sono adibiti a ciò.

²UN AVVERTIMENTO

Per legge, la class action non può essere rivolta contro:

- autorità amministrative indipendenti;
- Presidenza del Consiglio dei ministri;
- organi giurisdizionali;
- assemblee legislative e altri organi costituzionali.

CLASS ACTION CONTRO TRENORD

Dal 2007, anno in cui è stato istituito lo strumento della class action in Italia, solo 3 casi di class action sono andati a buon fine (le cause contro Trenord, Wecantour, Voden Medical).

A titolo esemplificativo viene riportata la causa contro Trenord.

Era il 2012, quando, per quindici giorni gravi disservizi avevano investito gli utenti Trenord. I disservizi riguardavano: treni cancellati, sovraffollati, corse dirottate, ritardi, mancanza di informazioni. L'Associazione Altro-Consumo decise allora di raccogliere migliaia di adesioni e dopo quattro giornate di mobilitazione, nel 2014, chiusero e depositarono domanda di class action presso la cancelleria del Tribunale di Milano. Il 3 marzo 2014 l'azione veniva ammessa dal Tribunale di Milano. Gli aderenti alla class action erano in tutto 3.018.

Nel 2017, con una sentenza della Corte di Appello di Milano, Trenord veniva condannata a un risarcimento di 300 mila euro per i gravi disagi subiti dai pendolari nel dicembre del 2012.

Ad ogni aderente è stato così dato un risarcimento di 100 euro, in aggiunta agli indennizzi automatici già versati dalla compagnia ferroviaria.

APPROFONDISCI

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/assistenza/domande-frequenti/2037127-azione-di-classe-class-action-domande-frequenti-faq#:~:text=L'azione%20di%20classe%20ha,in%20favore%20degli%20utenti%20consumatori>

<https://www.dannoallapersona.it/class-action-allitaliana-rifare/>

http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/GI0016.pdf?_1604605945488

<https://www.ilsole24ore.com/art/la-nuova-class-action-debutta-un-mese-ma-non-c-e-nulla-pronto-ADdaaFw>

Azione legale individuale

CHE COS'È?

L'ordinamento italiano garantisce l'accesso alla giurisdizione come modalità generale di tutela dei diritti.

L'azione legale serve a generare una sentenza che risolva una controversia tra le parti. Essa può essere intrapresa contro le amministrazioni pubbliche, i privati o attraverso la cosiddetta **volontaria giurisdizione**, a seconda del tipo di violazione e della questione sostanziale in gioco.

I procedimenti possono essere avviati dinanzi a tribunali civili, amministrativi o penali, mentre l'accesso alla Corte costituzionale è consentito solo indirettamente, quando un giudice solleva dubbi sulla costituzionalità di una disposizione legislativa e di conseguenza avvia il procedimento costituzionale.

CHI PUÒ USARLA?

Ogni individuo, ogni impresa, associazione o ente che abbia un interesse diretto e attuale nella rivendicazione.

A CHE SCOPO?

In tutti i casi in cui non venga tutelato un diritto riconosciuto dallo Stato italiano.^{1, 2}

PERCHÉ È NECESSARIA?

Un'azione legale può attirare l'attenzione dei media, dell'opinione pubblica e attirare i sostenitori, facendo pressione sulla pubblica amministrazione o l'istituzione che può aver commesso una violazione.

A volte il contenzioso, soprattutto quando è finalizzato ad avviare un procedimento giudiziario dinanzi alla Corte costituzionale, risulta essere la migliore o l'unica opzione possibile per raggiungere il proprio obiettivo.

Tuttavia, si tratta in genere di un rimedio di ultima istanza a causa della sua eccessiva lunghezza, dei costi e delle formalità.

COME FUNZIONA?

Per ottenere una sentenza che risolva la controversia occorre rivolgersi ad un'autorità giudiziaria. L'individuazione dell'autorità giurisdizionale competente dipende dal tipo di controversia e varia a seconda dei criteri di competenza indicati dal diritto nazionale e dal diritto dell'Unione Europea. La regola generale prevede che ci si rivolge al giudice del luogo in cui il convenuto ha la residenza.

Convenuto? Il soggetto contro il quale l'attore (soggetto attivo) esercita un'azione legale.

Per avviare un'azione in giudizio, si deve formulare una domanda che va indirizzata alla controparte e depositata presso la cancelleria dell'ufficio giudiziario competente. La domanda deve essere formulata in italiano, essere presentata in forma scritta e contenere l'indicazione delle parti, del giudice, dell'oggetto e del titolo. La domanda si considera introdotta quando raggiunge la controparte in caso di atto di citazione, o quando viene depositata presso la cancelleria del giudice in caso di ricorso.

La verifica della validità non viene effettuata preventivamente, bensì in giudizio nel contraddittorio delle parti.

¹ESEMPIO

Per ottenere l'annullamento di decisioni amministrative illegittime, chiedere l'annullamento, la modifica o la disapplicazione di leggi, regolamenti e atti, rivendicare un risarcimento, o una pena in conseguenza della commissione di un reato o per tutelare i propri interessi.

²UN CONSIGLIO

Nelle seguenti materie, già disciplinate per legge, è necessario concludere preliminarmente un procedimento di mediazione, che costituisce condizione di procedibilità della causa stessa. In materia di:

- di condominio
- diritti reali
- divisione
- successioni ereditarie
- patti di famiglia
- locazione
- comodato
- affitto di aziende
- risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità
- contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Altra possibile alternativa è il ricorso all'arbitrato, in cui, a decidere la controversia, è un soggetto privato designato dalle parti in lite. In questo caso occorre l'accordo delle parti per scegliere la soluzione arbitrale piuttosto che quella giurisdizionale.

Una volta avviata l'azione legale, il singolo giudice concretizza i termini di comparizione e delle attività delle parti tramite il calendario del processo. L'azione legale impone formalità rigorose e scadenze ravvicinate. Prima di intraprendere un'azione legale è necessario verificare i requisiti formali e la tempistica richiesta dal Tribunale che si vuole impugnare. Nella maggior parte dei casi sarà meglio individuare un avvocato pro bono con una precedente esperienza.

UN AVVERTIMENTO

Nei giudizi di fronte al giudice di pace la domanda può essere proposta oralmente.

TESTIMONIAL

<https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=b5b4cbe4-2b3f-4278-b0f0-03a04e144110>

<https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>

GIUDIZIO UNIVERSALE

Nel giugno del 2021 è stata promossa la prima causa legale contro lo Stato italiano per inadempienza climatica. L'azione legale è indirizzata allo Stato italiano, attraverso un atto di citazione davanti al Tribunale Civile di Roma ed è stata depositata da più di 200 ricorrenti, tra cui 162 adulti, 17 minori e 24 associazioni impegnate nella giustizia ambientale e nella difesa dei diritti umani. Primo ricorrente dell'azione è l'Associazione A Sud.

Obiettivo: chiedere al Tribunale civile una pronuncia che imponga l'adozione di decisioni statali di riduzione delle emissioni di gas serra, in grado di rendere definitiva la stabilità climatica e contestualmente garantire la tutela effettiva dei diritti umani per le presenti e future generazioni, in conformità con il dovere costituzionale di solidarietà e con quello internazionale di equità tra gli Stati.

Principali richieste: dichiarare che lo Stato italiano è responsabile di inadempienza nel contrasto all'emergenza climatica e condannare lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. L'atto di citazione nello specifico contiene: l'inquadramento dei problemi climatici e della grave e preoccupante condizione planetaria di emergenza climatica, accertata dalla comunità scientifica mondiale e dichiarata anche dalla UE e dall'Italia; la descrizione della specifica condizione di vulnerabilità e fragilità del territorio italiano; la disamina delle fonti giuridiche da cui derivano le obbligazioni climatiche, che lo Stato deve rispettare; il catalogo dei diritti fondamentali, a partire dal diritto umano al clima stabile e sicuro, altrimenti violati dall'emergenza climatica; l'inquadramento della responsabilità climatica dello Stato in base al Codice civile italiano.

A dicembre 2021 si è svolta la prima udienza in cui sono state accolte le argomentazioni difensive depositate dallo Stato. Il 13 gennaio, sono state depositate dal team legale che assiste i 203 ricorrenti le "note autorizzate" in risposta alle argomentazioni difensive. A giugno 2022 si è svolta la seconda udienza. Nel corso dell'udienza per la prima volta le parti si sono trovate l'una di fronte all'altra nelle aule del Tribunale Civile di Roma, per presentare di fronte alla giudice le proprie argomentazioni. Da un lato il team legale che rappresenta le 24 associazioni ed i 193 individui che hanno firmato l'atto di citazione, dall'altra, l'Avvocatura dello Stato.

Si attende la prossima udienza.

LA VIA POLITICA



La via Politica mira a creare un contatto, possibilmente attraverso un incontro con i decisori politici e/o le istituzioni. La ragione dell'incontro non è chiedere ai decisori politici o alle istituzioni il permesso di portare avanti la propria causa, bensì informarli di un'azione imminente per indurli a una risposta o quantomeno renderli consapevoli della causa. Ciò permette di comprendere da subito quali sono i soggetti politici interessati e quali invece si oppongono, potendo meglio delineare la strategia possibile per persuadere il decisore politico a prendere in considerazione, e poi adottare, la causa.

Sebbene posta come ultima tra le vie da poter utilizzare, si ritiene che invece essa debba essere utilizzata per prima o quantomeno trasversalmente alle altre vie.

Gli strumenti che possono essere utilizzati sono vari: Editoriali, Blog, Post e Lettere, Mail.

A garanzia di accessibilità e trasparenza dell'istituzione pubblica, tutti i contatti dei decisori politici e delle istituzioni sono pubblicati sul sito dell'istituzione o del decisore politico.

Sfumature di rappresentanza: quanti e quali modi per partecipare

Postfazione a cura di Giovanni Allegretti e Francesca Gelli

In “La politica e l’amicizia” (1998), Salvatore Veca propone un discorso spiazzante sulle concezioni del pubblico, del bene e del giusto che attraversano il pensiero liberale, il socialismo democratico, i teorici comunitari di “sinistra” e di “destra” e infine la tradizione classico-cristiana. Mentre il bene divide – differenti sono le idee, le convinzioni di ciò che è bene – nel pubblico presiede il giusto, quale orizzonte delle regole del confronto e della ricerca di convergenza.

Apriamo la riflessione sul carattere generativo delle pratiche partecipative con questa premessa critica: va problematizzato il punto di vista del dialogo, intrinsecamente conflittuale, tra dimensione comune del bene e l’emergere (la “fuoriuscita”) delle differenze - di posizione, interpretazione, collocazione, credo, o appartenenza. La partecipazione dà cittadinanza a tutte le voci, apre occasioni di interazione reciproca coltivando le differenze ed in questo è agente di una produzione di “pubblico”, “al plurale” (Crosta, 1998). Non necessariamente la partecipazione porterà immediatamente collaborazione o convergenza su di un’ipotesi: la sfida è moltiplicare le opzioni disponibili in una situazione progettuale, decisionale o di intervento che non rinuncia alla complessità, valorizzando invece l’eterogeneità anche come presupposto per una selezione massimamente inclusiva dei partecipanti.

Spesso, nella partecipazione, le dimensioni di accoglienza e conflitto si intersecano e coabitano: questa è l’essenza di un percorso la cui natura è, per definizione, “conflittuata”, in quanto attraversato in permanenza da

divergenze tra gli attori. Il conflitto può essere sui temi trattati o legarsi a visioni e interessi differenziati dei partecipanti, ma le tensioni possono anche riguardare il ruolo delle varie persone, includendo il desiderio di alcuni di difendere forme di monopolio di rappresentanza degli interessi diffusi davanti alla politica. Ci sono studi (Ganuzza, Morales, Nez, 2014) che mostrano come organizzazioni e movimenti sociali siano arrivati non solo a criticare, ma pure a boicottare, dei percorsi partecipativi costruiti dalle amministrazioni pubbliche per coinvolgere i cittadini in forma individuale: essi, infatti, rischiano di minare una capacità di rappresentanza degli interessi diffusi e collettivi davanti alle istituzioni faticosamente conquistata da tali organizzazioni. Per altri versi, non è raro incontrare istituzioni che criminalizzano ogni forma di attività civica “autonoma” che non produca servizi o non utilizzi prioritariamente gli spazi partecipativi ufficialmente predisposti da loro stesse.

Su questo punto si incontra uno scarto importante rispetto ai metodi partecipativi messi in atto con cittadine e cittadini più giovani: rispetto al mondo degli adulti, questi tendono a giudicare idee e proposte soprattutto per il loro valore intrinseco e gli impatti potenziali che immaginano. Al contrario, gli adulti spendono molto tempo a giudicare la legittimità di chi ha presentato una proposta, come se avere una agenda e degli interessi fosse – in sé – un peccato o la violazione di un codice etico. Il problema non è avere delle posizioni definite prima di un percorso partecipativo, ma piuttosto che non si sia disposti a modificarle attraverso l’ascolto, il riconoscimento mutuo dei diversi interessi in campo e la negoziazione tra questi; un ostacolo amplificato dalla circostanza in cui l’organizzazione del percorso di dialogo sociale non preveda spazi dove esplicitare preliminarmente queste posizioni, e regole per poterle trattare in forma esplicita e razionale. Naturalmente alcuni paesi, come la Germania, possono vantare delle eccezioni: è il caso dei progetti di bilancio partecipativo in cui viene richiesto ai partecipanti – all’inizio di ogni sessione – di esplicitare su un cartellino da appuntarsi al petto le proprie “appartenenze” (ad un ordine professionale, un’associazione di categoria, un sindacato, un partito, etc.), considerando corretto per il bene del processo che ognuno sappia far chiarezza sui propri interessi di partenza, e che gli altri possano fare la “tara” alle motivazioni che questa persona presenterà per difendere una posizione nel corso del dibattito pubblico.

Di base, la partecipazione è un dialogo con il nostro vicino, disciplinato da alcune regole. In quanto dialogo, è opportunità di essere anche colti di sorpresa, ma sempre tutelati da contesti regolati in cui ascoltarsi e comprendersi a vicenda. Anche un processo che parte da una diffidenza reci-

proca può risolversi in una convergenza verso una costruzione collettiva di senso. Naturalmente, il “cambiare idea” non è un percorso che si fa in solitudine, ma piuttosto una conquista negoziata: più ci accorgiamo che gli altri sono disposti a cambiare posizione, più anche noi siamo stimolati a fare sforzi per aprirci.

Occorre premettere che su ciò che si definisce come “partecipazione”, con riferimento a pratiche, azioni, situazioni concrete di attivazione, non vi è facile condivisione tra addetti ai lavori così come tra cittadinanza attiva, attivisti e amministratori pubblici che vogliono cimentarsi in percorsi partecipativi. Inoltre, nel lavorare su azioni partecipative di qualunque natura bisogna sempre tenere in considerazione quali beni comuni democratici vanno difesi nella sperimentazione della procedura. Saward (2002) e poi Smith (2009) hanno concentrato la loro attenzione su quattro “Democratic Goods” da tutelare per trarre il maggior beneficio dalla partecipazione: l’inclusività, il giudizio informato, il potere di controllo popolare sul processo e l’azione pubblica, e la trasparenza (dei dati, delle risorse, delle regole partecipative, delle procedure attuative delle politiche pubbliche, della selezione degli interessi, etc.).

Forse, si potrebbe annoverare tra questi beni un’ulteriore risorsa-chiave: la necessità di aprire spazi riservati al sorprendere e al sorprendersi di possibilità di relazione, condivisione creativa, opportunità di fare assieme.¹ Vi è, infatti, una aspettativa che la partecipazione scompagini le carte e i giochi fatti, che assuma il coraggio di dire cose scomode, operi un cambiamento là dove si annidano inerzie, trappole del non sviluppo, rappresentazioni dominanti. Come evidenziava Barack Obama (2018), gli stessi leader raramente cedono alla tentazione di circondarsi di collaboratori con idee allineate e quindi poco propensi a sfidare lo status quo in direzione di un vero cambiamento.

Decifrare e ricomporre il puzzle delle esperienze partecipative contemporanee comporta difendere la società, riconoscere le diverse dimensioni del coinvolgimento attivo dei cittadini nel trattamento dei problemi pubblici, quelle più istituzionali e quelle insorgenti dal basso, informali, che problematizzano le regole, i poteri e i saperi istituiti.

¹ Non va neppure dimenticato che la declinazione meramente “politica” della partecipazione è un vizio di lettura dell’Occidente: esistono culture, come quelle indigene, in cui la partecipazione è soprattutto connessa al sentimento di comunità, in cui si dà senso allo stare insieme e al prendere decisioni di vicinato per una convivenza armoniosa.

La discussione che proponiamo non trascura specifiche modalità di sperimentazione della solidarietà politica nel co-progettare, co-gestire, co-produrre – dallo spontaneismo civico all'autogoverno – e di esprimere il dissenso connesso a una domanda di cambiamento, in forme di “partecipazione contro”. Pertanto, la cornice interpretativa che si propone per una lettura dell'esistente della partecipazione tiene dentro vari tipi di azioni partecipative:

- le forme della partecipazione per coinvolgimento e invito (Blas e Ibarra, 2006), strutturata e tecnicamente assistita, istituzionalizzata, quale strumento e tecnologia di governo funzionale alla qualità democratica delle decisioni (carattere inclusivo) e all'efficacia delle politiche (costruzione e allargamento del consenso). I cittadini sono valorizzati per le capacità di advice, per la conoscenza dei problemi e le capacità di analisi dei contesti di intervento (entrambe fondate sull'esperienza e l'azione) e per le competenze progettuali, le risorse relazionali, ideazionali, di tattica;
- le forme della partecipazione mossa da ideali pedagogici di educazione della cittadinanza, di formazione delle virtù civiche e dei governanti;
- le forme della partecipazione per conflitto (o irruzione, nella definizione di Blas e Ibarra, 2006) e per controllo, spesso legate all'attivismo civico e cariche di contenuti simbolici e valoriali. I cittadini si organizzano e mobilitano per avere voce e incidere su temi quali l'agenda politico-programmatica dei governi, (rispetto agli ideali di interesse pubblico da definirsi su varie scale territoriali), la selezione della classe politica e dirigente, la tutela dei beni comuni contro logiche economiche di erosione di questi, i meccanismi di finanziarizzazione etc. Da questo punto di vista la partecipazione produce valore pubblico, tramite la risignificazione dei beni pubblici come beni-in-comune.²

Una matrice comune dei percorsi partecipativi istituzionalizzati dell'ultimo trentennio (specialmente in ambito occidentale) è che essi hanno consolidato tecniche e figure professionali con il proposito di ridurre la me-

2 Le comunità indaganti di movimenti come il “no grandi navi”, degli occupanti dell'ex-Asilo Filangieri a Napoli o della Cavallerizza a Torino, gli esperimenti di urbanismo tattico e le esperienze di commoning agite negli spazi pubblici di tante città italiane per la cura e rigenerazione di beni urbani ne sono tutti esempi.

diazione dei “corpi sociali intermedi” e aumentare la possibilità che ogni persona sia presente e si esprima negli spazi partecipativi (anche coloro che non si riconoscono nell’advocacy o nella difesa dei diritti delle minoranze da parte di gruppi e “rappresentanti” che assumono tale ruolo). È in questo quadro che nascono i cosiddetti facilitatori, studiati da Forrester (1999) per il peso crescente rivestito nel consolidamento dei percorsi di dialogo sociale. Come scriveva Giancarlo Paba (2002), nella partecipazione la figura del facilitatore è strategica non solo in quanto “fluidificatore” dei procedimenti, ma anche in quanto “talent scout”, scomodo scopritore di problemi nuovi ma anche di cittadine e cittadini capaci di trascinarne altri nella formulazione di soluzioni. Si tratta di un ruolo nuovo, una professione consolidatasi negli anni ’80 per favorire l’arte maieutica di mettere a proprio agio il maggior numero di persone dentro la partecipazione.³ A questa tendenza si aggiunge quella del ricorso ai “mini-pubblici”, ossia percorsi deliberativi basati non sul metodo della porta aperta (in ogni fase del processo chiunque voglia può farsi presente) ma sull’invito preventivo di un numero limitato di soggetti - scelti con forme di sorteggio casuale per riunire un mini-universo rappresentativo di uno spaccato sociale. In sé, non vi è un errore concettuale nel lavorare su campioni “rappresentativi” di pubblici maggiori, se questi sono in grado di generare buona qualità deliberativa, che includa quindi visioni minoritarie, capacità di ascolto e confronto tra saperi esperti e saperi comuni. Spesso, però, vi sono errori congiunturali di messa in opera di queste arene: il più importante riguarda la selezione del pubblico, forgiata su dati anagrafici (diversità di genere, età, censo, educazione), e poco propensa ad analizzare le posizioni della società sui temi trattati per poi rifletterla nella composizione delle assemblee civiche. In parte ciò deriva dall’abitudine di immaginare che il “cittadino comune” sia armato solo del suo buon senso e quindi neutrale rispetto ai temi: al contrario, l’infodemia ci illude di poter disquisire, padroneggiare e quindi avere una posizione sulle questioni, anche quando le conosciamo superficialmente. La maggior conseguenza è quella di generare una “rappresentanza senza vera rappresentatività”, in cui le persone all’esterno dell’esperimento non si riconoscono: in questo caso, la mancanza di “appropriazione” del processo da parte di chi non vi è stato coinvolto diret-

³ Come scriveva Luigi Bobbio, il facilitatore è un amico, in senso aristotelico, di tutte le parti in causa: si prende a cuore i loro problemi, le aiuta a vedere i vantaggi di una soluzione o le trappole all’orizzonte. Non cerca la neutralità fredda né l’equidistanza ma l’equivicinanza.

tamente indebolisce gli impatti dello stesso. Purtroppo, tale dimensione viene spesso sottostimata dalla politica, che non si preoccupa neppure di creare forti relazioni comunicative tra il mini-pubblico e il maxi-pubblico che abita il territorio interessato. Così, il potenziale del processo di creare fiducia nell'operato di istituzioni aperte a migliorarsi in dialogo con i loro concittadini si disperde.

Nonostante la diffidenza delle istituzioni e dei movimenti sociali verso la valutazione, considerata un watchdog pericoloso ai fini dell'esistenza stessa del processo partecipativo, è invece auspicabile arricchire i percorsi partecipativi e deliberativi con tecniche di monitoraggio e valutazione partecipata, anche per adottare posizioni più realistiche nel forgiarne l'architettura e nel comporne il pubblico.

Il segreto è forse nel nuovo "ambiente abilitante" che si immagina per la valutazione, come uno spazio di costruzione congiunta di soluzioni che hanno in comune la volontà di migliorare la qualità del percorso partecipativo. Da questa prospettiva, puntare sulla co-valutazione dei processi significa non solo potenziarne la natura di strumenti in permanente e incrementale trasformazione, ma anche dare nuova centralità ai cittadini partecipanti nel forgiare un altro pezzo del mosaico delle arene che serviranno a migliorare le loro relazioni umane, la loro qualità di vita e i rapporti con le istituzioni politico-amministrative.

Non si tratta perciò soltanto di gestione della cosa pubblica: assicurare la partecipazione è, come sollevato in tempi diversi da Enrico Berlinguer (1981) e Fabrizio Barca (2012), una "questione morale". Forme di partecipazione che non siano meri proforma (ossia una ripetizione di rituali democratici, e di procedure che presto generano stanchezza e disincanto) sono "generative" di rappresentazioni nuove, alternative, minori; facilitano l'emersione di temi, bisogni, soggetti marginali all'attenzione pubblica e all'agenda politica-istituzionale; attivano e mettono in circolazione risorse, capacità, sinergie, innovazioni; producono conoscenza interattiva, utile all'azione (Lindblom, Cohen, 1976). Solo così la partecipazione sarà produttrice di "pubblico" nel duplice senso della costruzione di alcune questioni come problemi di interesse collettivo e della costruzione di un pubblico per i problemi.

Glossario

BILANCIO PARTECIPATIVO: : strumento di condivisione e partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche locali ed in particolare alla previsione di spesa e agli investimenti pianificati dall'ente pubblico.

CONSULTAZIONI PUBBLICHE: strumento utilizzato dalle istituzioni e dalle amministrazioni ad ogni livello territoriale per consentire la partecipazione attiva al processo decisionale dei cittadini, per garantire un maggiore coinvolgimento della società civile in merito all'approfondimento delle proposte legislative o amministrative e nel monitoraggio della qualità e dell'efficacia delle scelte adottate.

CONTRADDITTORIO (PRINCIPIO DEL): : è un principio giuridico nonché garanzia di giustizia secondo la quale nessuno può subire gli effetti di una sentenza, senza avere avuto la possibilità di essere parte del processo da cui la stessa proviene, ossia senza aver avuto la possibilità di un'effettiva partecipazione alla formazione del provvedimento giurisdizionale.

CONVENUTO: il soggetto contro il quale l'attore (soggetto attivo) esercita un'azione legale. Per avviare un'azione in giudizio, si deve formulare una domanda che va indirizzata alla controparte e depositata presso la cancelleria dell'Ufficio giudiziario competente.

CLASS ACTION: tipo di azione legale che consente ad un gruppo di individui di tutelare i propri diritti individuali omogenei, lesi dalla condotta di un'impresa o di un ente gestore di servizi pubblici o di pubblica utilità. I diritti restano individuali, ma l'azione è collettiva.

DECRETO LEGGE: è un atto avente «forza di legge»: ossia, un atto normativo del Governo parificato alla legge. L'art. 77 della Costituzione ha stabilito che il Governo, sotto la sua responsabilità, possa adottare provvedimenti provvisori aventi forza di legge in casi straordinari di necessità e di urgenza. Il decreto-legge è immediatamente efficace, ma deve essere presentato lo stesso giorno alle Camere per essere convertito in legge.

DECRETO LEGISLATIVO: il Decreto legislativo, al pari del Decreto-legge, è un atto avente forza di legge adottato dal Governo. Tuttavia, il Decreto legislativo si distingue dal Decreto-legge perché l'intervento parlamentare non è successivo, ma preventivo, nel senso che il Decreto legislativo viene adottato dal Governo soltanto previa legge di delegazione da parte del Parlamento.

DIBATTITO PUBBLICO: processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e sulle soluzioni progettuali di opere pubbliche. Il Dibattito Pubblico, obbligatorio per le opere contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), è stato introdotto in Italia dal Decreto Legislativo 50/2016, con l'intento di coinvolgere il più possibile i cittadini e gli enti locali nell'accettazione di opere di interesse generale.

DIFENSORE CIVICO: fornisce tutela gratuita non giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi di chiunque: cittadini singoli, persone giuridiche, associazioni e formazioni sociali.

INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE: strumento che permette ai cittadini di presentare al Parlamento italiano un progetto di legge che sarà discusso e votato; si differenzia dalla petizione in quanto l'iniziativa deve necessariamente avere già propria struttura per iscritto.

ISTANZA: Richiesta fatta pervenire a una pubblica autorità, allo scopo di provocarne l'intervento o l'interessamento nei limiti e nei modi prescritti dalla legge.

ISTANZA DI PARTE: tutti quei procedimenti che vengono attivati dai cittadini e non dagli organi amministrativi.

ISTRUTTORIA: rappresenta la fase del processo in cui l'autorità giudiziaria compie tutti gli atti necessari all'istruzione del processo stesso.

OMBUDSMAN: (propr. «delegato, rappresentante pubblico») è un particolare istituto, esistente in Svezia, Norvegia, Danimarca, Finlandia, in Nuova Zelanda e altri stati del Nord d'Europa, costituito da un funzionario che, con funzioni analoghe a quelle del difensore civico istituito (sul suo esempio) in alcune regioni italiane, ha il compito di svolgere indagini circa le lagnanze di privati cittadini verso la pubblica amministrazione e di controllare i modi con cui i pubblici funzionari applicano le leggi.

OPERE DI INTERESSE GENERALE: per il Codice Appalti le opere di interesse generale sono le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città, sull'assetto del territorio e con determinate soglie dimensionali. Es. Autostrade, strade extraurbane, tronchi ferroviari, aeroporti, porti, impianti idrici, elettrici, piattaforme [...]. (Allegato 1, DPCM 76/2018.

PETIZIONE: istanza che espone una necessità d'ordine o di interesse generale di cui si chiede l'accoglimento da parte degli organi statali.

PREGIUDIZIO: il danno che può derivare agli interessi di una persona da un atto che pregiudichi, cioè, comprometta l'esecuzione di una eventuale decisione favorevole del giudice competente.

PROCEDIMENTO DI MEDIAZIONE: La mediazione è un'attività stragiudiziale finalizzata alla ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia. Il procedimento di mediazione, che per legge può essere obbligatorio o volontario, comincia con un primo incontro di programmazione tra il mediatore e le parti. All'esito dell'incontro preliminare di programmazione, le parti decidono se concludere la mediazione con un accordo, proseguire la mediazione o, in caso di mancato accordo, terminare la procedura di mediazione con esito negativo. Il mediatore redige, così, un verbale che attesta l'esito della procedura.

PROPOSTA DI LEGGE (O DISEGNO

DI LEGGE): proposta legislativa presentata al Parlamento per essere approvata.

QUORUM: il quoziente, in numeri o in percentuale, dei voti espressi o dei votanti, richiesto perché una elezione o una delibera sia valida.

REFERENDUM: Appello al corpo elettorale perché si pronunci con una decisione su singole questioni. In Italia sono riconosciuti: il referendum abrogativo, propositivo o consultivo.

REFERENDUM ABROGATIVO: consultazione popolare attraverso la quale si chiede di abrogare una legge, un decreto legislativo o un decreto-legge o parte di essi, facendone cessare la produzione di effetti nel futuro.

VOLONTARIA GIURISDIZIONE: La volontaria giurisdizione è quella disciplina che si rende necessaria per la salvaguardia di interessi privati in tutti quei casi in cui la legge non rende possibile la costituzione di un determinato rapporto giuridico senza l'intervento di un Giudice. Quest'ultimo, figura estranea ed imparziale, esamina gli atti che gli vengono proposti e collabora con le parti al fine di definire un rapporto tutelando anche i soggetti più deboli. Esempio: viene spesso utilizzata per la nomina di amministratori di sostegno per tutti coloro che, per età o condizioni fisiche, non sono in grado da soli di tutelare i propri interessi.

Bibliografia

Metodi e Obiettivi per l'uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020, Fabrizio Barca, 2012.

Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale, Pier Luigi Crosta, FrancoAngeli, 1998.

Usable Knowledge, Charles E. Lindblom e Cohen D.K., Yale U.P., New haven e Londra, 1979.

Nelson Mandela Lecture, Barack Obama, Johannesburg, 18 luglio 2018.

Dove va il PCI?, Intervista di Eugenio Scalfari a Enrico Berlinguer, La Repubblica, 28 luglio 1981.

La politica e L'Amicizia, Salvatore Veca, Edizioni Lavoro, 1998.

Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche, Giancarlo Paba, Franco Angeli, 2010

Democratic innovation: deliberation, representation and association, Michael Saward, Routledge/ECPR, 2003.

The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting, Ernesto Ganuza, Heloise Nez, Ernesto Morales, International Journal of Urban and Regional Research, 38, 2274-2291, 2014

La participación: estado de la cuestión, Blas, Asier; Ibarra, Pedro (2006), Cuadernos de Trabajo de HeGoa, n. 39, Janeiro de 2006

Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation, Graham Smith, Cambridge University Press 2009.

The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes, John F. Forester, MIT Press, 1999