

Intervento al Forum PA- Fiera di Roma – 17 maggio 2012

La democrazia partecipativa nell'esperienza del Laboratorio Napoli – Costituente per i beni comuni

L'attuale amministrazione del sindaco de Magistris ha istituito un assessorato con delega specifica per i Beni comuni e la Democrazia partecipativa. Rientra, quindi, nei programmi dell'Amministrazione l'inaugurazione di un nuovo modo condiviso e partecipativo di individuazione ed attuazione delle politiche locali per cui, fra le priorità individuate dal Sindaco di Napoli e partecipate alla cittadinanza anche nel corso del discorso programmatico tenuto dinanzi al Consiglio Comunale di Napoli il 16 giugno 2011, assume particolare rilevanza la costruzione di nuovi metodi di partecipazione democratica, attraverso consultazioni, incontri con le comunità, i comitati civici, la cittadinanza attiva.

Nella tematica dei “beni comuni, dell'informatizzazione e della democrazia partecipativa”, sono condensate le matrici delle più emergenti innovazioni in materia di “titolarità diffusa” affidata alla collettività per l'individuazione delle politiche di protezione, gestione e valorizzazione dei beni volti alla soddisfazione dei bisogni primari. Se i beni comuni sono “beni pubblici sociali”, ossia quelli le cui utilità sono destinate essenzialmente a soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti civili e sociali della persona, essi non possono che essere affermati e gestiti attraverso percorsi politici partecipati, che siano la sintesi delle proposte, delle esigenze e delle istanze delle persone.

Intorno ai beni comuni si propone così la questione della democrazia e della dotazione di diritti d'ogni persona. Ed infatti, proprio perché la categoria dei beni comuni si contraddistingue per essere tali beni sottratti alla logica dell'uso esclusivo, emerge con evidenza che la loro caratteristica è quella della condivisione, che manifesta con nuova forza il legame sociale e la possibilità di iniziative collettive.

L'intento dell'Amministrazione è quello di compiere un passaggio dal pubblico al comune, dal binomio pubblico-proprietà al binomio beni comuni-partecipazione. Ciò non significa ridimensionare gli spazi pubblici ma piuttosto sottrarre al soggetto pubblico il dominio autoritario ed esclusivo di tali spazi al fine di garantire con modalità e finalità più democratiche i diritti fondamentali dei cittadini.

Nella Costituzione della Repubblica Italiana troviamo disciplinati i principi della sovranità del popolo (art. 1, comma 2), dell'inviolabilità dei diritti dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali (art. 2) e dell'eguaglianza (art. 3, comma 1).

Inoltre è attribuito ad ogni cittadino “il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la

propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (art. 4, comma 2).

Alla luce di tali disposizioni, la partecipazione della cittadinanza attiva, ossia di quelle realtà che, per propria scelta e secondo le proprie possibilità, concorrono all'attuazione delle politiche locali e nazionali, costituisce un diritto che deve essere tutelato, ma anche un dovere civico, per tutti i cittadini, sia come singoli individui sia nelle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità.

Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL - d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) all'art. 8, comma 1 prevede che "i comuni, anche su base di quartiere, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto". Al comma 3 del medesimo articolo, si stabilisce che "nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini".

In questa logica lo Statuto del Comune di Napoli, all'art. 3, comma 2, (recentemente integrato a seguito di deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 22 settembre 2011) stabilisce che "Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio di diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze del Comune". All'art. 8, prevede che "i cittadini, singoli o associati, presentano istanze, petizioni e proposte agli organi comunali e delle Municipalità concernenti la tutela degli interessi pubblici, collettivi e diffusi". All'art. 11, comma 1, del medesimo Statuto, si stabilisce che "il Comune di Napoli valorizza e promuove le libere forme associative come sedi di sviluppo della personalità dei singoli e strumento di partecipazione all'amministrazione locale". Al comma 2 dello stesso articolo si prevede che "a tal fine, il Comune costituisce appositi organismi di partecipazione per settori organici di intervento, con funzioni consultive e propositive dei competenti organi dell'Amministrazione, di cui è istituito apposito albo". All'art. 19 dello Statuto, si prevede che "Il Comune e le Municipalità possono consultare la popolazione su questioni di particolare rilevanza, rispettivamente di interesse comunale e delle Municipalità secondo modalità e con gli effetti stabiliti dal regolamento".

Lo Statuto del Comune di Napoli, con i citati articoli, garantisce, quindi, l'esercizio del diritto alla partecipazione all'amministrazione comunale da parte dei cittadini, sia come singoli, sia in forma organizzata ed associata, a tutela degli interessi pubblici, collettivi e diffusi e, quindi, in particolare, dei beni comuni. In tal senso, i succitati articoli dello Statuto, ed in particolare l'art. 19, prefigurano forme di partecipazione anche diverse ed ulteriori rispetto a quelle espressamente previste (istanze, petizioni e proposte) e disciplinate dallo Statuto agli artt. 9 e 10.

Di fatto il percorso di realizzazione di un processo reale ed efficace di democrazia partecipativa può e deve partire da esperienze innovative ed efficaci già in vigore.

A ben riflettere l'idea di fondo di questa impostazione della "democrazia partecipativa" si ispira ad alcune regole, già esistenti, ma la cui portata non è ancora entrata in un sentire comune.

Il Trattato di Lisbona, infatti, mira a garantire un maggior coinvolgimento dei cittadini che mediante la cosiddetta "iniziativa popolare" possono invitare la commissione a presentare nuove proposte su materie in merito alle quali ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.

La convenzione di Aarhus, ratificata dallo Stato Italiano, in data 16 marzo 2001, con L. n.108, proponendosi l'obiettivo di realizzare un modello di "democrazia ambientale", garantisce il diritto di accesso alle informazioni e di partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale al fine di tutelare il diritto di ogni persona a vivere in un ambiente sano. In tal senso, all'art. 3, comma 9, della suddetta Convenzione, si prevede che "nei limiti delle pertinenti disposizioni della presente convenzione, il pubblico ha accesso alle informazioni, può partecipare ai processi decisionali e ha accesso alla giustizia in materia ambientale senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità o sulla residenza o, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività". Al comma 7 dell'articolo 6 della convenzione, si prevede che "Le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta". Al comma 8 dell'art. 6 della convenzione, si stabilisce che "Ciascuna Parte provvede, affinché al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico". Al comma 9 del medesimo articolo, si prevede che "Ciascuna Parte provvede affinché il pubblico sia prontamente informato della decisione adottata

dalla pubblica autorità, secondo le opportune procedure. Ciascuna Parte rende accessibile al pubblico il testo della decisione, nonché i motivi e le considerazioni su cui essa si fonda". L'art. 7 della convenzione prevede che "Ciascuna Parte stabilisce le disposizioni pratiche e/o le altre disposizioni atte a consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale in un quadro trasparente ed equo, dopo avergli fornito le informazioni necessaria". L'art. 8 della convenzione prevede che "Ciascuna Parte si sforza di promuovere, in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente. A tal fine occorre adottare le seguenti misure: a) fissare termini sufficienti per consentire l'effettiva partecipazione; b) pubblicare le proposte legislative o renderle accessibili al pubblico in altro modo; c) consentire al pubblico di formulare osservazioni direttamente o per il tramite di organi consultivi rappresentativi.

I risultati della partecipazione del pubblico sono presi in considerazione nella misura più ampia possibile".

Nel Libro Bianco – Governance Europea (Bruxelles – 5 agosto 2001), tra i cinque principi posti alla base della buona governance e dei cambiamenti vi è la partecipazione, proprio al fine d'instaurare una governance più democratica. La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione, pertanto, sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare e coinvolgere i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

E' chiaro, allora, che è interesse dell'Amministrazione allinearsi ad un'idea di organizzazione della pubblica amministrazione informata a principi di democrazia e diretta partecipazione all'amministrazione locale. In tale ottica, appare evidente l'importanza che potrebbe assumere la valorizzazione di associazioni e di altre forme esistenti di aggregazione attiva di cittadini e residenti, quando siano radicate nella realtà locale e tali da risultare adeguate allo svolgimento di attività di interesse pubblico.

In tal senso uno degli obiettivi del programma politico del Sindaco De Magistris è quello di favorire la trasformazione del concetto di partecipazione in diritto alla partecipazione. In questo contesto la scelta di dar vita al Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni

comuni è nata dalla volontà di creare i presupposti per consentire un maggior coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali al fine di realizzare un reale governo partecipato dei beni comuni funzionale all'effettiva tutela dei diritti fondamentali, sempre nella convinzione che, in ogni caso, gli organi elettivi e di rappresentanza hanno la responsabilità delle scelte. Con il progetto "Laboratorio Napoli" si traccia, pertanto, un percorso che vincola l'Amministrazione ad un maggior coinvolgimento dei cittadini e al rispetto di quanto dagli stessi elaborato sui temi oggetto di confronto e si tende a ridisegnare il rapporto tra politica, amministrazione e cittadini, senza contrapporre i luoghi della partecipazione a quelli della rappresentanza.

Sulla base di queste premesse, la democrazia non si esaurisce nella democrazia della rappresentanza che si realizza nei luoghi istituzionali tra i quali il consiglio comunale. E' necessario che accanto ad essa vi siano anche altre forme di democrazia: una è quella di prossimità costituita dalle municipalità che in una città come Napoli di un milione di abitanti devono essere intese come i primi luoghi di partecipazione territoriale più vicini ai cittadini. Altra dimensione è quella della democrazia partecipativa che prende forma e si concretizza mediante l'attività dell'assemblea e delle consulte. Ciò non potrà che migliorare la qualità dell'agire politico e amministrativo delle Giunte e dei Consigli comunali che potranno attraverso la Costituente recepire meglio le istanze dei cittadini e trasformarle in politiche pubbliche locali.

Anche in fase di elaborazione del Regolamento del Laboratorio Napoli si è inteso utilizzare un metodo partecipativo incontrando i consiglieri comunali, le commissioni consiliari, i consigli delle municipalità e creando occasioni di confronto proprio per discutere le eventuali proposte di modifica del testo.

Il percorso della democrazia partecipativa è stato configurato nei seguenti termini:

- un'Assemblea, con la partecipazione dei soggetti che partecipano a tutte le Consulte tematiche di cui si dirà nel prosieguo, che vuole proporsi come organo propositivo, consultivo e di espressione di istanze partecipative della cittadinanza, ma anche di indirizzo generale e di verifica della realizzazione delle iniziative di partecipazione, in cui il cittadino, sia come singolo individuo, sia in forma organizzata ed associata, è chiamato a manifestare direttamente le sue idee per la città di Napoli. Si riunisce in via ordinaria ogni centottanta giorni, su convocazione del sindaco o dell'assessore competente per i beni comuni.

L'assemblea è convocata in via straordinaria quando ne facciano richiesta:

- la metà più uno degli assessori;

- un terzo dei consiglieri comunali;
- i consigli di almeno due municipalità, con deliberazioni adottate, a maggioranza assoluta dei componenti, in un arco temporale non superiore a dieci giorni;
- una consulta, con deliberazione adottata a maggioranza dei presenti, qualora questi siano pari o superiori alla metà dei membri della consulta stessa.

L'assemblea, nella prima riunione di ciascun anno, elegge fra i propri membri il coordinatore delle riunioni dell'assemblea stessa.

L'ordine del giorno dell'assemblea è stabilito dal sindaco su proposta dell'assessore competente per i beni comuni, sulla base delle indicazioni pervenute dalle consulte.

Gli assessori, per la consultazione della cittadinanza su questioni specifiche o progetti di atti deliberativi inerenti le macroaree di rispettiva competenza, possono proporre argomenti da iscrivere all'ordine del giorno dell'assemblea.

- n. 6 Consulte cui sono affidate altrettante macroaree tematiche, riconducibili all'attività politico-strategica della Giunta, le quali approfondiscono attraverso singoli tavoli tematici specifiche aree di interesse. La Costituente si articola in sei consulte, ciascuna competente sulle questioni che attengono i beni comuni e corrispondenti a macroaree, e svolgono le proprie attività in armonia ed in raccordo con le consulte delle municipalità.

E' il caso di sottolineare che le consulte non sono luoghi sostitutivi del Consiglio Comunale, non sono luoghi di rappresentanza alternativi. Le responsabilità decisionali restano sempre al consiglio comunale.

L'efficacia di tale percorso, vero e proprio "Laboratorio" partecipativo per la tutela dei beni comuni, intesi come i beni materiali e immateriali di appartenenza collettiva e sociale, garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, è direttamente collegata alle modalità di costituzione ed attivazione delle consulte e dell'intero meccanismo di accoglimento e valorizzazione del desiderio partecipativo che sarà espresso dalla comunità territoriale;

Si rende in ogni modo necessario prevedere un meccanismo di accreditamento delle realtà di base per la partecipazione al "Laboratorio Napoli" che consenta una partecipazione incisiva ed ampia e che avvenga attraverso una registrazione delle stesse presso le Consulte tramite procedure accessibili.

L'iscrizione può avvenire attraverso il web, direttamente dal sito del Comune di Napoli alla sezione servizi on-line, servendosi dei centri pubblici di accesso assistito (C.P.D.A.A.),

oppure utilizzando l'apposito modulo che può essere ritirato e consegnato presso la segreteria dell'assessorato competente per i beni comuni o gli uffici relazioni con il pubblico (U.R.P.) nei giorni e negli orari resi pubblici.

Possono iscriversi alle consulte i residenti e i gruppi, le associazioni, i comitati, i centri sociali, le reti operanti sul territorio cittadino che si rispecchiano nei valori affermati nella Costituzione Italiana.

Ogni gruppo, associazione, comitato, centro sociale o rete, rappresentato in ogni consulta cui partecipa da una sola persona può iscriversi a non più di tre consulte tematiche. Si prevede che questo diritto possa essere esercitato anche dal singolo cittadino.

Gli iscritti possono proporre, nel forum delle consulte nel sito del Comune di Napoli, gli argomenti da trattare e poi possono votare le proposte sul portale delle consulte, ovvero presso gli uffici relazioni con il pubblico (U.R.P.), o presso i centri pubblici di accesso assistito (C.P.D.A.A.) del Comune di Napoli.

I tre argomenti più votati costituiranno l'ordine del giorno che unitamente alla convocazione saranno inviate tramite posta elettronica a tutti gli iscritti alla consulta, pubblicato nel sito internet del Comune di Napoli e affisso presso gli uffici relazioni con il pubblico (U.R.P.) ed in tutte le sedi delle municipalità, con congruo anticipo rispetto alla data della riunione.

Le consulte sono convocate in riunione straordinaria quando ne faccia richiesta, mediante comunicazione inviata tramite posta elettronica all'assessorato competente per i beni comuni ed all'assessorato competente per la macroarea di competenza della consulta, almeno la terza parte dei membri della consulta stessa.

Ciascuna consulta, nella prima seduta, elegge fra i propri membri un facilitatore che coordina le riunioni della Consulta stessa unitamente a facilitatori indicati dall'assessore competente per materia. Questi ultimi hanno la funzione di raccordare l'attività delle consulte con quella dell'amministrazione.

Alle riunioni delle consulte possono partecipare gli assessori competenti per materia o per l'argomento in discussione, i componenti delle commissioni consiliari competenti per la relativa materia, i presidenti delle municipalità, gli assessori delle municipalità competenti per materia o per l'argomento in discussione, due delegati delle commissioni consiliari di municipalità competenti per materia. La giunta, per ogni atto inerente l'individuazione, la definizione, la tutela e la gestione dei beni comuni, nonché l'accesso ad essi, dovrà prendere in considerazione i documenti approvati in proposito dalle consulte anche se non è obbligata ad attendere il pronunciamento delle consulte.

Qualora la giunta comunale ritenga di non dovere o non potere tener conto delle proposte

provenienti dalle consulte dovrà illustrarne le motivazioni in sede di consulta.

Nella relazione previsionale e programmatica il consiglio indica ogni anno gli argomenti sui quali auspica la formulazione di pareri o indicazioni da parte delle consulte.

Tutta l'attività delle consulte è coordinata dalla Segreteria generale del Comune di Napoli che provvede ad informare i competenti uffici comunali dei documenti approvati dall'assemblea e dalle consulte.

In tal modo, il "Laboratorio Napoli" potrà essere il luogo nel quale troveranno spazio processi elaborativi di base, proposte dal basso, forme di sintesi per la promozione, gestione, valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni direttamente connessi all'esplicazione dei diritti degli individui, in quanto tali ed in quanto *cives*.

In questi mesi, si è ritenuto indispensabile sottoporre ad un processo di elaborazione partecipativa già il regolamento proposto che, pertanto, è anche il frutto delle valutazioni e dei suggerimenti sia dei cittadini, delle associazioni e di tutte le istanze di cittadinanza attiva che, avendo preso visione delle prime ipotesi organizzative e regolamentari rese disponibili tramite internet, hanno ritenuto di esprimere le loro idee in proposito, sia di un equilibrato, ma approfondito e vivace confronto con i rappresentanti istituzionali della Città (Sindaco, Giunta, Consiglio, Municipalità).

Il percorso sulla democrazia partecipativa iniziato in occasione di due assemblee nel mese di luglio ha raggiunto il suo primo traguardo in occasione dell'approvazione del Regolamento del Laboratorio Napoli – Costituente per i Beni comuni in Giunta comunale. La delibera è successivamente stata approvata all'unanimità dal Consiglio comunale nella seduta del 18 aprile 2012.

In tal modo il Comune di Napoli è il primo comune in Italia ad aver regolamentato e resa proceduralmente certa e vincolante la partecipazione dei cittadini sui temi di interesse generale.

Alberto Lucarelli
Assessore ai Beni Comuni
e Democrazia partecipativa
Comune di Napoli