

Fusione dei Comuni e cittadini fra democrazia partecipativa, rappresentativa e diretta

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Bologna - 2 luglio 2013

La democrazia partecipativa nelle fusioni dei Comuni

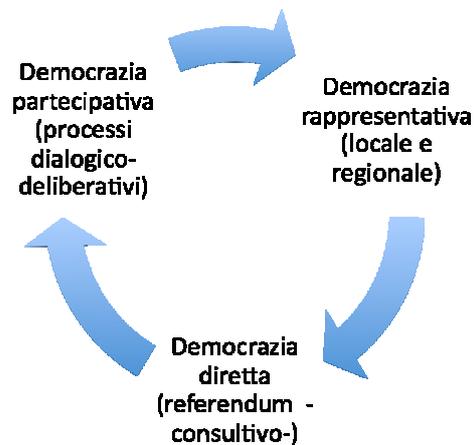
Rodolfo Lewanski

2-07-2013

Fusione dei Comuni e cittadini - R. Lewanski
- UniBo

1

I processi di fusione dei Comuni: 3 modalità di esercizio della democrazia



2-07-2013

Fusione dei Comuni e cittadini - R. Lewanski
- UniBo

2

Processi in corso in E.R.

- Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia (Ferrara) (ca. 11.700 ab.)
- Torriana e Poggio Berni (Rimini) (ca. 4.800 ab.)
- Toano e Villa Minozzo (Reggio Emilia) (4.463 ab.)
- Sissa e Trecasali (Parma) (ca. 8.000 ab.)
- (Verghereto e Bagno di Romagna)(FC)

Processi in corso in Toscana

- Castel San Nicolò – Montemignaio (AR; 3.345)
- Pratovecchia – Stia (AR; 6.099)
- Aulla – Podenzana (MS; 13.490)
- Campiglia Marittima – Suvereto (LI; 15.969)
- Capannoli – Palaia – Peccioli (PI; 14.843)
- Casciana Terme – Lari (PI; 12.537)
- Crespina – Lorezana (PI; 5.148)
- San Piero a Sieve – Scarperia (FI; 11.859)
- Villafranca in Lunigiana – Bagnone (MS; 6.807)

| RISULTATI REFERENDUM NEI PROCESSI DI FUSIONE DI COMUNI (2013) | | | | | | | |
|---|---------------------|--|--------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------|---|
| REGIONE EMILIA ROMAGNA | | | | | | | |
| Comuni interessati | Proponenti | Pop.ne | Elettori | % votanti | % SI | esito | note |
| San Mauro P. e Savignano sul Rubicone (FC) | Amm.ni | SMP: 11.128 SsR: 17.540 TOT: 28.668 | SsR: 3.965 SMP: 3.563 | SR: 30,6% SMP: 41,6% | SsR: 54,8% SMP: 36,5% | NO | 1 Comune NO |
| Val Samoggia (Bazzano, Castello Serravalle, Crespellano, Monteveglio, Savigno) (BO) | Amm.ni | B: 6.691 CS: 4.874 C: 9.846 M: 5.291 S: 2.734 TOT: 29.436 | n=11.127 | | 51,4% | SI | 2 Comuni (B e S) NO |
| REGIONE TOSCANA | | | | | | | |
| Comuni interessati | Proponenti | Pop.ne | Elettori | % votanti | % SI | esito | note |
| Casentino (13 Comuni) (AR) | Iniziativa popolare | 48.962 | 38290 | 41,46 | 43,57 | NO | SI in 2 Comuni, NO in 11 |
| Castelfranco di sopra e Pian di Scò (AR) | Amm.ni | 8.838 | 7768 | 42,89 | 56,59 | SI | SI in entrambi i Comuni |
| Fabbriche di Vallico e Vergemoli (AR) | Amm.ni | 891 | 1013 | 48,67 | 80,78 | SI | SI in entrambi i Comuni |
| Figline V. e Incisa Valdarno (FI) | Amm.ni | 23.017 | 18380 | 32,31 | 70,54 | SI | SI in entrambi i Comuni |
| Isola d'Elba (8 Comuni) (LI) | Iniziativa popolare | 31.572 | 27.763 | 43,1 | 39,65 | NO | NO in tutti i Comuni eccetto Portoferraio |

2-07-2013

Fusione dei Comuni e cittadini - R. Lewanski
- UniBo

5

Democrazia diretta: i referendum

- Affluenza ai referendum inferiore a quella a elezioni amm.ve e politiche (es. Elba, Castelfranco-PiandiScò, Fabbriche-Vergemoli, Valdarno, Valsamoggia, Romagna)

2-07-2013

Fusione dei Comuni e cittadini - R. Lewanski
- UniBo

6

Gli esiti dei percorsi

- Frequenti casi di 'split': Val Samoggia (2/5), Casentino (11/2), Elba (7/1 – Portoferraio > grande), Romagna (1/1)
- Iniziativa popolare: esito negativo in entrambi i casi
- Successo/insuccesso non connessi a dimensioni
- Processi partecipativi: Figline-Incisa e ValSamoggia

Processo partecipativo Valsamoggia

- Iniziativa Revisione cittadina:
sul modello del CIR - Stato dell'Oregon dal 2001 con l'intento di consentire agli elettori di votare in modo informato: la partecipazione mira a integrare l'esercizio della democrazia diretta
- studio di Knobloch, Gastil, Richards e Feller della CIR Commission 2012: aumenta in modo significativo le conoscenze degli elettori
➔ inclusione, informazione e testimoni,

Processo partecipativo Figline V. - Incisa

- 3 Laboratori partecipativi su temi emersi nella fase di indagine/ascolto (63 presenti su 101 iscritti: a campione e autocandidati): documento di proposte a progetti discussi in incontro aperto pubblico di restituzione
➔ inclusione, informazione, dialogo e deliberazione (plenaria e piccoli gruppi)

Partecipazione: perché?

- 'Il modello democratico nato nel dopoguerra è oggi in crisi... Se vuole sopravvivere, **la democrazia deve sapersi reinventare**'

(Marcel Gauchet, Ecole des Hautes Etudes en sciences sociales –EHESS):

- ➔ rivitalizzare la democrazia

Partecipazione: perché?

Crisi aggravata da crisi economica, e conseguenti tensioni sociali e populismo montanti

Fusioni: paura del cambiamento, perdita di identità e di riduzione dei servizi

Partecipazione: perché?

Contribuisce:

- alla **vitalità delle sfera pubblica** e della società civile, al capitale sociale/fiducia ...
- alla **stabilità e legittimità** delle istituzioni rapp.ve e ...
- alla qualità delle decisioni e all'**efficacia** delle politiche pubbliche
- Al **benessere** individuale e pubblica (BES: OCSE, ISTAT)

Democrazia deliberativa

- **Nuove** forme di partecipazione che espandono la partecipazione dei cittadini **oltre il diritto di voto sperimentate e istituzionalizzate**, in molti paesi, regioni e città nel mondo
- es. *Conferencias nacionais de politicas publicas* che hanno coinvolto > 5 milioni di brasiliani (80 su 33 tematiche dal 1988 al 2009) in processi partecipativi dal livello locale a quello nazionale, con impatto significativo su politiche/legislazione

Partecipazione dialogico-deliberativa: 3 matrici della cultura politica



ALTRI ESEMPI REGIONALI DI INNOVAZIONE DEMOCRATICA

- Politiche di promozione della partecipazione in questi anni anche di altre Regioni UE
 - **italiane**: Lazio, Puglia
 - **in Europa**: 'regioni' francesi (Nord Pas de Calais, Poitou-Charrentes, Rhone Les Alpes), tedesche (Baden-Wuerttemberg, Rheinland-Pfalz), austriache (Voralberg), inglesi (Galles), spagnole (Catalunya) e danesi.

Le leggi n. 3/2010 dell'E.R. e n. 69/07 della Toscana

esempi di

- **innovazione democratica, in pratica istituzionale**
- e
- **sperimentazione** della partecipazione -declinata secondo i principi della **teoria dialogico-deliberativa**, la frontiera più avanzata della partecipazione- nei processi di *policy making* locale.

PARTECIPAZIONE



‘Discorsiva’:

- cittadini ‘semplici’, a titolo personale,
- che, attraverso processi discorsivi, confronto e riflessione, e con l’uso di metodi dialogici,
- in qualche misura almeno, contribuiscono a scelte pubbliche

2-07-2013

Fusione dei Comuni e cittadini - R. Lewanski
- UniBo

17

1. INCLUSIONE

dare voce alla comunità →
microcosmo rappresentativo
sotto il profilo socio-demografico



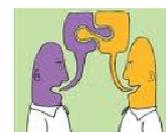
2. OPINIONE INFORMATA

→ ponte fra saperi esperti e saperi comuni
(esperti di bisogni e soluzioni)



3. DIALOGO

→ tra cittadini uguali
→ in un clima di rispetto e reciproco ascolto
→ in ‘spazi’ neutrali, garantiti, organizzati
(metodi e facilitatori)



17/04/13

R. Lewanski per Action Aid

18

4. DELIBERAZIONE

→ soppesare opzioni e implicazioni



5. CONSENSO

→ alla ricerca di terreni comuni e scelte condivise



6. INFLUENZA/EMPOWERMENT

→ motivazione a partecipare

→ capitale sociale e/fiducia



17/04/13

R. Lewanski per Action Aid

19

'PARTECIPAZIONE'



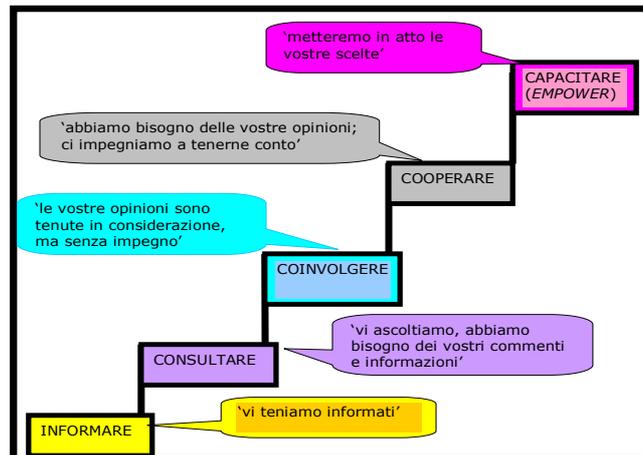
- Partecipazione: ambiguità della parola...
- Partecipazione politica: 'comportamenti manifesti (non latenti...) che mirano ad esercitare influenza sui processi politici (selezione del personale politico e sue decisioni) e/o sulla distribuzione del potere' (Verba, Nie e Kim 1978)

2-07-2013

Fusione dei Comuni e cittadini - R. Lewanski
- UniBo

20

LA 'SCALA DELLA PARTECIPAZIONE'



Fonte: elaborazione propria da International Association of Public Participation (IAP2)
Fusione dei Comuni e cittadini - R. Lewanski
- UniBo

2-07-2013

21

DEMOCRAZIA DELIBERATIVA



- **NON democrazia diretta** (DD: selezione soggetti): referendum...
- **NON alternativa a democrazia rappresentativa**: innovazione che approfondisce la democrazia e democratizza il *policy making*
- **NON coincide con generica democrazia partecipativa**

2-07-2013

Fusione dei Comuni e cittadini - R. Lewanski
- UniBo

22

Fusioni di Comuni

Logica di 'architettura istituzionale'



Forme innovative di governance

Modelli di governo/governance:
antagonismo o integrazione?



Modelli di governo/governance



Partecipazione

- In caso di fusioni 'La legge regionale prevede adeguate forme di partecipazione' (art. 15 TUEL)

Partecipazione: quali temi?

- Nella fase decisionale:
 - Decisione fusione
- Nella fase 'costituente':
 - Statuto (art. 6 TUEL); composizione organi
 - poteri/competenze Comune/Municipi
 - forme di partecipazione (art. 15-16 TUEL; non definite da normativa); Statuti: strumenti di democrazia diretta: referendum -consultivi, abrogativi,...-, iniziativa, petizioni
 - decentramento servizi (art. 15-16 TUEL; non definite da normativa), definizione e modalità produzione/gestione/erogazione/monitoraggio/valutazione
 - articolazione Municipi/'comunità di origine' (= 5 Comuni?)

Partecipazione: quali temi?

- 'A regime':
 - bilancio partecipato (NB: 'contributi straordinari' 10 anni)
 - processi decisionali (es. piani), in particolare decisioni significative/impattanti/strategiche: infrastrutture, scelte strategiche
 - questioni 'valoriali'
 -

Partecipazione: quali livelli?

Metodi analoghi (partecipativi) a diversi livelli di scala

- Municipi
- Comune

una possibile idea

... cittadini convocati (e pagati) nei weekend per esprimersi sui nodi fondamentali dell'amministrazione, prima che le decisioni vengano prese dal Consiglio comunale. "Dobbiamo convincerci che la gente ha poco tempo, che lavora, non ha tempo per partecipare ad infinite discussioni assembleari". Allora, è la proposta, "cominciamo a pensare ad una democrazia deliberativa: scegliamo scientificamente dei campioni di cittadini che rappresentano tutta la città, riuniamoli il sabato e la domenica,...=, diamogli la cassetta degli attrezzi con degli esperti e facciamoli deliberare su alcune scelte di fondo". Quindi con un gettone di presenza? "Se hanno bisogno, devono essere aiutati"

(V. Merola, durante la campagna elettorale comunale, dai microfoni di RCC, 13.12.2010)

Siti

- www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione
- www.americaspeaks.org
- www.constitution.ie
- www.valdera2020.it
- <http://2029andbeyond.com.au>