



Allegato n. 2, composto da pag. 13, parte integrante alla
Proposta di deliberazione n. 2870/2020

Il Direttore
Servizi Civici Partecipazione e Sport
Dott. Andrea Zuccotti
(firmato digitalmente)

Proposte di modifica del vigente “Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare in materia di iniziativa popolare, referendum, interrogazioni, istanze e petizioni, consulte cittadine ed udienze pubbliche”: linee di indirizzo per lo svolgimento di un processo partecipativo per la valutazione delle proposte da parte della cittadinanza.

RELAZIONE TECNICA

Indice

- 1. “Diritti di partecipazione”: il quadro normativo europeo**
 - 1.1 Il “dialogo civile”**
- 2. Il quadro normativo italiano**
 - 2.1 I parametri costituzionali**
 - 2.2. L’ordinamento nazionale**
 - 2.3 Cenni alle esperienze regionali e comunali**
- 3. Temi e discipline del nuovo “Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione”**
 - 3.1 Elementi di democrazia deliberativa**
 - 3.2 Schema generale del nuovo regolamento**
 - 3.3 Esame del testo limitatamente alle parti innovative**

1. “Diritti di partecipazione”: il quadro normativo europeo

1.1 Il “dialogo civile”

Il tema della partecipazione dei cittadini UE alla vita delle istituzioni comunitarie ha compiuto un lungo percorso per entrare nell’ordinamento europeo, arrivando infine all’ultima sistematizzazione con il Trattato di Lisbona¹(2007). Nel proclamare che “*il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa*”² esso conferisce «*il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione*»³ precisando che «*le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini*»⁴. Il Trattato di Lisbona pone queste entità, la democrazia rappresentativa, e la prossimità delle decisioni ai cittadini, su un piano di parità. Esso chiama le istituzioni all’obbligo di tutelare⁵ la libera e piena espressione della pubblica opinione sopra le azioni di governo dell’Unione, e introduce due istituti significativi, il “*dialogo civile*”⁶, che vincola tutte le istituzioni europee e la “*consultazione*”⁷, che è riservata alla disponibilità della Commissione. Il dialogo civile è attivabile sia dall’alto che dal basso e si avvantaggia, in ragione del principio di trasparenza che tutte le istituzioni europee sono tenute a rispettare⁸, del diritto di accesso⁹, che è configurato non solo come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo, ma come mezzo per il controllo dei pubblici poteri. A questi istituti si affianca il “*diritto di iniziativa popolare*”¹⁰, con il quale i cittadini europei hanno facoltà di sollecitare la Commissione Europea alla presentazione di “*proposte nell’ambito delle sue attribuzioni*”, ovvero di proposte di legge al Parlamento europeo e al Consiglio. L’articolo 24, primo comma, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea¹¹ (TFUE) riconosce inoltre ai cittadini europei “*il diritto di petizione*”¹² al Parlamento europeo.

¹ “Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull’Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007” Gazzetta ufficiale U.E. n. 2007/C 306/01, ratificato dall’Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130.

² Ibidem art. 1 num 12, che novella nel modo citato l’art. 8 A del Trattato sull’Unione europea.

³ Ibidem art 8 A num. 3

⁴ Già in Trattato di Amsterdam (1997) – “Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

⁵ Ibidem, art 8 B num. 1: “Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione.”

⁶ Ibidem art. 8 B num. 2 “Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.”

⁷ Ibidem art. 8 B num. 3 “Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.”

⁸ Art. 1 Trattato sull’Unione europea (1957- con succ. mod.)

⁹ Art. 15 Trattato sull’Unione europea. Tale diritto è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1049/2001. Azionabile in modo gratuito e senza necessità di motivazione.

¹⁰ Ibidem art 8 B num. 4 “Cittadini dell’Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati.” Le condizioni alle quali è possibile esercitare questo diritto sono espone all’articolo 24, primo comma, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

¹¹ Il TFUE stipulato a Roma nel 1957 è connesso al trattato sulla fondazione della Comunità economica europea; questo trattato e il trattato Euratom sono conosciuti come i Trattati di Roma.

¹² Le petizioni sono così definite:

«Per informazione» (indicando dove si possono ottenere ulteriori informazioni);

«Per un’ulteriore azione» (richiesta di prendere in considerazione proposte legislative o azioni politiche);

«Per un parere» (richiesta di una risposta scritta da parte della commissione parlamentare competente).

I diritti di partecipazione si espandono essenzialmente nell'ambito del governo locale, favoriti anche dal pieno riconoscimento conferito dall'Unione europea alle autonomie locali¹³, avvenuto già nel 1985. Tutto questo costituisce un minimale nucleo di diritti di partecipazione.

Tra le più significative esperienze di sviluppo della partecipazione entro le realtà locali, si segnala quella compiuta dallo Stato francese, che, pur centralista per antonomasia, nel 2002 ha promosso un percorso di radicamento della cosiddetta "démocratie de proximité"¹⁴, ad oggi ancora in evoluzione.

2. Il quadro normativo italiano

2.1 I parametri costituzionali

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione¹⁵ la materia in discorso, poiché non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, risulta affidata alla competenza esclusiva delle Regioni, salvo quando venga in gioco la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"¹⁶, attribuita in esclusiva alla competenza parlamentare. Oggi è diffusa l'esigenza di definire una disciplina della materia, coerente e omogenea sul territorio nazionale, bilanciando esigenze di uniformità generale e di differenziazione locale.

Il quadro costituzionale attribuisce alla "partecipazione" il rango di principio fondamentale -art. 3 comma II Cost.: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese." Esso rappresenta un principio *supremo* cioè tale da appartenere alla struttura portante dell'ordinamento repubblicano, e da informare non solo tutte le altre disposizioni costituzionali ma anche l'ordinamento giuridico nel suo complesso¹⁷. Esso qualifica la posizione del cittadino nel processo di formazione della volontà politica, economica e sociale dello Stato, collocando la partecipazione in un rapporto biunivoco con il principio di eguaglianza sostanziale, che viene così a fungere anche da strumento fondamentale di trasformazione sociale.¹⁸

¹³ Carta Europea delle Autonomie Locali (1985), firmata da tutti gli stati membri del Consiglio europeo. In base all'art. 4.3 "L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia". Espressione del principio di sussidiarietà verticale. La carta è stata ratificata con la L. n. 439/1989.

¹⁴ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁵ Il titolo V è stato riformato con la l. Cost. 3/2001, dando piena attuazione all'art. 5 della C., che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica. I Comuni, le Città metropolitane, le Province e le Regioni sono enti esponenziali delle popolazioni residenti in un determinato territorio e tenuti a farsi carico dei loro bisogni. L'azione di governo si svolge a livello inferiore e quanto più vicino ai cittadini, salvo il potere di sostituzione del livello di governo immediatamente superiore in caso di impossibilità o di inadempimento del livello di governo inferiore (principio di sussidiarietà verticale).

¹⁶ Art. 117, Il comma lett. m) Cost.

¹⁷ A. Pace, Sulle revisioni costituzionali, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2, 2014, 1-8, n.13 rammenta quali tra i principi sono stati ritenuti, tra gli altri, supremi: «il principio democratico, la sovranità popolare, l'unità e indivisibilità della Repubblica, il principio di eguaglianza, il diritto di difendersi in giudizio e il principio di laicità

¹⁸ M. Trettel, Democrazia partecipativa e tradizioni giuridiche: un'analisi di diritto comparato. Gli ordinamenti composti tra crisi della rappresentanza politica e 'aperture' a forme partecipative di decision-making. Tesi di dottorato, Univ. degli Studi di Verona, 2014, pag. 102.

La tematica della “effettiva” partecipazione interseca quella della sovranità. A questo riguardo merita ricordare la pronuncia n. 106/2002 della Corte costituzionale, secondo la quale lo spazio della sovranità popolare è più ampio di quello costituito dagli istituti di tipo rappresentativo, ed è uno spazio dinamico:

“il legame Parlamento-sovranità popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identità, sicché la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l’essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza». (...)«le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali”.

In sostanza, mediante i diritti di partecipazione lo spazio della sovranità a disposizione della comunità territoriale, ed entro il perimetro del governo locale, trova nuovi ambiti di espansione, nuove forme nelle quali può svolgersi, in adeguata sinergia con le forme della rappresentanza.

D’altro canto i padri costituenti avevano chiaro che la sovranità non si esaurisce nella rappresentanza, avendo previsto istituti di democrazia diretta: la petizione alle Camere (art. 59¹⁹), il disegno di legge di iniziativa popolare (art. 71)²⁰, il referendum abrogativo (art. 75), territoriale (art. 132) e costituzionale (art. 138).

2.2. L’ordinamento nazionale.

La materia dei diritti di partecipazione non è disciplinata da una legge organica nazionale; ma da disposizioni parziali.

Nel 2000 il legislatore ha espresso una disciplina riguardante i comuni, mediante l’art. 6 del Testo unico degli Enti locali (T.u.e.l.): *“(…) Lo Statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell’ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell’accesso dei cittadini, alle informazioni e ai procedimenti amministrativi (...)”*, delineando un primo nucleo di istituti: *“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.”* – art. 8 T.u.e.l.

Questa previsione generale e questo gruppo essenziale di istituti non hanno conosciuto per molto tempo sviluppi significativi: l’unica sostanziale innovazione che si è consolidata nel tempo è stato l’istituto del referendum propositivo, che, nel caso del Comune di Milano, ha fatto ingresso nello Statuto nel 2016.

Tuttavia l’ultimo decennio ha visto una fioritura di istituti nuovi, che ha tratto impulso da una diversa direzione, cioè dal principio di sussidiarietà “orizzontale” introdotto dall’art. 118, IV comma Cost. Esso proclama il favor dello Stato verso *“l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”*, ed ha promosso, in ambito locale, l’espressione di nuove forme di gestione

¹⁹ “Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.”

²⁰ “Il popolo esercita l’iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.”

degli interessi pubblici che vanno sotto il nome di “cittadinanza attiva”. Tra le iniziative più diffuse e istituzionalizzate vi sono il “bilancio partecipativo” e la “gestione condivisa dei Beni Comuni”, consolidata anche nel Comune di Milano con uno specifico regolamento.

Con questi istituti siamo davanti a fattispecie che inaugurano una governance degli interessi pubblici locali che può dirsi “non autoritativa”, dal momento che “per lo svolgimento di attività di interesse generale” la pubblica amministrazione locale e i cittadini si pongono su un piano di parità e la policy inerente è fatta oggetto di co-decisione, con riguardo sia al disegno delle finalità da perseguire che delle modalità operative per realizzarle. Il tema delle forme non autoritative di governance è stato tratteggiato dall’ordinamento con la Legge n. 241/90, art. 1 bis:

“La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”²¹(novella della L. n. 15/2005).

Queste forme di governance partecipativa vanno a popolare lo spazio degli “atti di natura non autoritativa” e ne rappresentano forse il nucleo fondamentale.

La prospettiva inaugurata dagli art. 1 e 3 Cost., può esser rimessa in movimento, ad ordinamento legislativo invariato, soltanto a livello di governo locale, grazie alla capacità *de iure condendo* che i Comuni posseggono in forza dell’autonomia prevista e tutelata dagli art. 5, 114 e 117 Cost. , e poi consolidata dall’art. 3 del T.u.e.l.

Come già in altre fasi storiche, la città può farsi laboratorio in cui avviare la sperimentazione e il consolidamento di nuovi diritti politici.

In questo ruolo gli enti locali trovano appoggio nella Corte dei Conti, Sez. delle Autonomie, che nel parere n. 26/2017, a proposito del principio di sussidiarietà, esprime questa massima:

“benché il principio di sussidiarietà orizzontale non si presti ad essere applicato in assenza di una norma di legge che gli dia attuazione, è altrettanto vero che le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche.”

Deve pertanto ritenersi che la funzione di stimolo e promozione della cittadinanza attiva, il cui valore sociale trova riconoscimento anche per le attività dei singoli volontari, può essere esercitata dai Comuni con modalità di collaborazione che trovino diretto fondamento nell'autonomia regolamentare concessa dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione”.

Pur relativa a una diversa materia, è chiaro che questa pronuncia esprime una tesi di valenza generale, che si riflette anche sul principio della partecipazione. Merita ribadirne il senso generale: *le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito*

²¹ Perplesso è l’espressione “atti di natura non autoritativa” presso gli interpreti, ma può giovare a chiarirne il fine la previsione, riguardante le *attività di competenza del Governo e sue amministrazioni*, introdotta dalla L. n. 246/2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), con l’art. 1 lett. f-bis), che istituisce “la generale possibilità di utilizzare, da parte delle amministrazioni e dei soggetti a queste equiparati, strumenti di diritto privato, salvo che nelle materie o nelle fattispecie nelle quali l'interesse pubblico non può essere perseguito senza l'esercizio di poteri autoritativi.” Si persegue il tentativo di innestare elementi di common law in un sistema di public law. Qui l’esercizio autoritativo del potere risulterebbe addirittura residuale.

del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche” e la funzione che vi dà attuazione può essere esercitata dai Comuni con modalità (...) che trovino diretto fondamento nell’autonomia regolamentare concessa dall’art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Il presente regolamento trova legittimazione in quest’alveo, e in tal modo può soddisfare alla domanda fondamentale che la dottrina più avanzata ha espresso sul tema: la partecipazione

“deve tradursi in regole organizzative e procedurali, al fine di garantire la correttezza ed efficacia dei processi partecipativi attivati e il soddisfacimento dei diritti di partecipazione dei soggetti coinvolti. La scarsa efficacia di molte esperienze partecipative dipende ancora oggi, principalmente, dalla assenza di regole e di garanzie adeguate, ossia dalla scarsa percezione della partecipazione quale oggetto e obiettivo di una politica pubblica ad hoc oltre che fase accessoria delle politiche di settore”.²²

2.3 Cenni alle esperienze regionali e comunali

Ad uno sguardo generale, i diritti di partecipazione appaiono distribuiti in modo estremamente disomogeneo nel nostro paese, fatto che è indizio di un nascente divario partecipativo.

Hanno legiferato in materia le regioni Toscana, Emilia Romagna, Lazio e Puglia. La diffusione di regolamenti comunali in materia è più vivace interessando sia enti di grandi dimensioni, che quelli di dimensioni minori. A livello di capoluogo si segnalano i regolamenti di Bologna, Reggio Emilia, Modena, Venezia, Firenze, Torino, Parma e Sassari che hanno offerto utili parametri di confronto per l’elaborazione di questo provvedimento. Non meno proficui si sono rivelati i regolamenti di entità minori, tra i quali si può segnalare quello dell’Unione della Romagna Faentina.

I testi esaminati presentano una struttura presso che analoga, della quale fanno parte gli elementi di seguito elencati:

1. i “principi” che informano la disciplina dei diritti di partecipazione;
2. gli istituti tipici:
 - 2.1- Istanze, interrogazioni e petizioni
 - 2.2- Consulte dei cittadini (variamente concepite);
 - 2.3- Referendum;
 - 2.4- Deliberazioni di iniziativa popolare
 - 2.5- Udienze
3. gli istituti atipici, tra cui rilevano:
 - 3.1- Istruttoria pubblica
 - 3.2- Dibattito pubblico
 - 3.3- Convenzione dei cittadini
 - 3.4- Bilancio partecipativo

²² F. De Toffol, A. Valastro, Dizionario di democrazia partecipativa edito a cura del Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, 2012, pag. 75.

Si vedano anche: U. Allegretti (a cura di), Democrazia partecipativa, Firenze, 2010; P. L. Zampetti, L’art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa, in Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente, II – Le libertà civili e politiche, Firenze, 1969; A. Pizzorusso, Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare, in AA.VV., Studi in onore di Antonio Amorth, II, Milano, 1982; A. Valastro (a cura di), Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo, Napoli, 2010

Anche Il regolamento del Comune di Milano oggetto della presente deliberazione innesta nel regolamento previgente una serie di istituti atipici, confermando sostanzialmente la disciplina di quelli tipizzati.

3. Temi e discipline del nuovo “Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione”

3.1 Elementi di democrazia deliberativa.

Il Comune di Milano riconosce i diritti di partecipazione sia nello Statuto, con l’art. 6 rubricato “Diritti di cittadinanza, comma 2²³, sia nel vigente regolamento, che, a sottolinearne il valore, ne fa menzione esplicita già nel titolo: *Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare in materia di iniziativa popolare, referendum, interrogazioni, istanze e petizioni, consulte cittadine ed udienze pubbliche* approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 10 del 22 febbraio 2016.

"Diritti di partecipazione": il concetto, elaborato in seno agli enti locali, in primis dalle regioni (Toscana, Emilia Romagna ed altre) estende ai nuovi istituti di democrazia deliberativa la stessa forza di quelli di democrazia diretta: come il cittadino ha il diritto di attivare un referendum abrogativo, così avrà quello di attivare ad esempio un'istruttoria pubblica. Con la circostanza che, a sua discrezione, gli istituti della democrazia deliberativa sono attivabili anche dalla P.A. "Diritti": perchè l'autorità pubblica non può negarne l'uso, ma solo regolarlo, ad evitare interferenze con altri diritti, ad esempio quello alla protezione dei dati personali.

I diritti di partecipazione sono correlati non soltanto a istituti di democrazia diretta, come quelli tipizzati, ma anche a istituti di democrazia deliberativa, che costituiscono l’oggetto fondamentale della novella introdotta con il presente provvedimento.

Il concetto di democrazia deliberativa è frutto di una elaborazione teorica e di molteplici esperienze di governo maturate principalmente in ambito anglosassone. Pioniere, assieme ad altri, di questi studi in Italia è stato Luigi Bobbio, del quale appare estremamente suggestiva la seguente definizione del concetto di “democrazia deliberativa”, in quanto concreta e aperta. Egli vi ravvisa

“un insieme di pratiche in cui amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, grandi o piccoli interessi organizzati e cittadini comuni vengono chiamati, in forme anche molto diverse, ad affrontare congiuntamente, dibattere e risolvere specifici problemi pubblici.”²⁴

Questo dibattito configura quello che anche in ambito europeo (vedi cap. 1) è chiamato “dialogo civile”, cioè un consesso in cui gli attori, ovvero le pubbliche amministrazioni e i soggetti della società, si confrontano su un piano di parità, si avvalgono di argomenti imparziali, scambiano e condividono conoscenze, con attitudine al reciproco apprendimento e alla valorizzazione dei punti di vista diversi, orientandosi programmaticamente alla ricerca di soluzioni, non alla sola espressione della critica. Il processo si chiude con una deliberazione, cioè una proposta di decisione. Nella loro indipendenza da vincoli di mandato, le pubbliche amministrazioni di norma possono assumere o non assumere le deliberazioni, ma con obbligo di darne completa e specifica motivazione, salvo che non prevedano ex ante di conformarsi ad esse.

Processo/procedimento: nel testo del regolamento si adotta in generale il lemma “processo” anziché “procedimento”, perchè l'esercizio dei diritti di partecipazione, specie mediante i nuovi istituti, non configura

²³ “I diritti di partecipazione attribuiti a norma dello Statuto spettano, quando non sia diversamente stabilito, ai cittadini che abbiano compiuto 16 anni e abbiano la residenza nel Comune”.

²⁴ L. Bobbio, “La democrazia deliberativa nella pratica” – Stato e mercato -n. 73/2005

un procedimento in senso stretto: manca l'elemento dell'autoritatività; non viene prodotto un provvedimento, nè si incide nella sfera giuridica di soggetti terzi; piuttosto questi processi sono *propedeutici* alla formazione di un provvedimento²⁵.

L'attivazione di questi processi è possibile sia dall'alto che dal basso, cioè per libera iniziativa sia della Civica Amministrazione, compresi i Municipi²⁶, che dei cittadini. Per quanto esula dalla disciplina dettata dal regolamento, che è programmaticamente aperta, e nel caso di forme sperimentali, ogni processo è integrato da un "patto di partecipazione" stretto dall'amministrazione coi cittadini nel quale sono determinate paritariamente le disposizioni ulteriori eventualmente necessarie.

A garanzia della imparzialità, trasparenza e coerenza metodologica dei processi partecipativi, le competenze del Collegio dei Garanti sono integrate con le capacità idonee a effettuare attività di composizione bonaria delle divergenze che dovessero insorgere.

3.2 Schema generale del nuovo regolamento

Il nuovo testo del regolamento è idealmente diviso in due sezioni: la prima, pienamente innovativa, la seconda, composta dagli istituti previgenti:

- con gli articoli da 1 a 15 raccolti nella parte prima e nella parte seconda vengono introdotti i principali istituti tipici della democrazia deliberativa e regolate le discipline afferenti, ovvero vengono individuati:
 - a) le finalità e i principi regolatori dell'intero regolamento (artt. 1 e 2);
 - b) i soggetti portatori dei diritti di partecipazione (art. 3);
 - c) gli strumenti digitali per attivare tali diritti (art.4);
 - d) le modalità operative generali per attivare i diritti di partecipazione (art.5);
 - e) il "patto partecipativo" come strumento a regime per puntualizzare i processi partecipativi di concerto coi cittadini (art. 6);
 - f) le tutele necessarie alla partecipazione, e il soggetto preposto alla loro applicazione –Collegio dei garanti (art.7);
 - g) l'organo comunale competente in materia di processi partecipativi (art. 8);
 - h) le modalità del coordinamento esterno dei processi partecipativi (art.9);

ed i seguenti istituti innovativi:

- i) l'istruttoria pubblica (art. 10);
- j) il dibattito pubblico in tema di opere urbane, ambiente e servizi (art. 11);
- k) istituti partecipativi per la progettazione urbana ed edilizia promossi da operatori privati (art.12);
- l) forme di partecipazione nei servizi pubblici a domanda individuale (art.13);
- m) convenzione dei cittadini (art. 14);

²⁵Il diritto amministrativo italiano, sul modello di quello francese, è fondato sul modello della public law, cioè sull'esercizio autoritativo del potere, entro confini dettati dalla legge amministrativa e dell'ordinamento (principio di legalità). Per attenuare la rigidità di questo sistema, più volte il legislatore ha tentato di innestare nell'ordinamento amministrativo elementi di common law, o *privatistici*, che per definizione presuppongono una condizione di parità tra gli attori del negozio giuridico. Nell'ambito della democrazia deliberativa si percorre una strada diversa, innestando nel public law istituti *pubblicistici* che postulano la condizione di parità tra soggetti decisori in materia di interessi pubblici: nuclei iniziali di un diritto pubblico non autoritativo.

²⁶ Questa capacità è esercitabile solo da un numero congruo di municipi, indicato caso per caso, ma tale da costituire un numero maggioritario tra questi organi rappresentativi.

- n) bilancio partecipativo (art. 15)
- con gli articoli da 16 a 48 viene ripreso il regolamento previgente senza sostanziali modifiche, salvo gli adattamenti richiesti dall'introduzione di procedure digitalizzate per tutte le attività analogiche originariamente previste, e che continuano a sussistere in alternativa o in congiunzione alle prime per dare ai cittadini una opzione di scelta. Queste sezioni presentano:
 - o) le petizioni, le istanze e le interrogazioni (artt. 16 e 17);
 - p) le deliberazioni di iniziativa popolare (artt. 18 - 25);
 - q) la disciplina dei referendum (artt. 26 -41);
 - r) le consulte e le udienze pubbliche (artt. 42 -43);
 - s) norme transitorie e finali (artt. 44-48).

Il regolamento si conclude con due sezioni operative, il "glossario" e il "prontuario" delle firme.

3.3 Esame del testo limitatamente alle parti innovative

Parte Prima - Disposizioni generali

Articolo 1 – Finalità: i diritti e gli istituti di partecipazione costituiscono, nel loro organico insieme, il paradigma di un nuovo metodo di governo della città. Metodo aperto all'ingresso di istituti non ancora tipizzati, dal momento queste forme di partecipazione sono in costante evoluzione: questo carattere di sperimentalità della democrazia deliberativa è fondamentale.

Articolo 2 – Principi²⁷: il dialogo civico, nella sua accezione politica concetto di matrice europea, elaborato per valorizzare le relazioni politiche e sociali in società pluraliste e secolarizzate, è l'ambiente nel quale tutti gli interlocutori sono collocati, nel rispetto dei ruoli, in pari posizione. Il dialogo civico riorienta il vettore delle politiche pubbliche, tradizionalmente dall'alto verso il basso, attivando il canale dal basso verso l'alto, nell'idea che la sinergia tra le istituzioni e l'intelligenza collettiva possa dare un decisivo contributo alla qualità delle scelte pubbliche.

Articolo 3 – Chi può partecipare: i portatori dei diritti di partecipazione sono diversificati in base a una disciplina generale, rivolta a *tutti i residenti nel Comune*, e alla disciplina specifica per i referendum, rivolta ai residenti e *iscritti nelle liste elettorali*:

- in generale, sulla base dell'art. 6, e 3 dello Statuto, comma 2 "i diritti di partecipazione spettano, quando non sia diversamente stabilito, ai cittadini che abbiano compiuto 16 anni e abbiano la residenza nel Comune"; "i diritti di cui al comma 2 possono essere estesi (...) a coloro che, pur residenti in altri Comuni, abbiano un rapporto continuativo con il territorio comunale per ragioni di studio, lavoro o domicilio" (comma 3).

Nel caso tuttavia un processo partecipativo abbia ripercussioni sopra un territorio più ampio di quello comunale, può accedervi anche la popolazione residente in questo territorio; senza tuttavia che la volontà del Comune di Milano possa essere fermata dal possibile disaccordo dell'altro ente locale interessato.

²⁷ Nella definizione di idonei principi possono essere scelti indirizzi diversi. Tre modelli possono offrire utili termini di riferimento, di tenore variabile dal sociologico, al giuridico, al politico: la "Carta della Partecipazione" redatta dall'associazione Aip2 con INU – Istituto nazionale di urbanistica- e IAF Italia – International association of facilitators - 2014; le *Linee guida sulla consultazione pubblica* oggetto della Direttiva n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione; la Legge Regione Toscana n. 46/2013, tra altre ugualmente interessanti.

- La disciplina dei referendum è ristretta come detto ai soggetti residenti e *iscritti nelle liste elettorali* del Comune, ovvero vi prendono parte:
 - a) i cittadini residenti nel Comune di Milano iscritti nelle relative liste elettorali;
 - b) i cittadini dell'Unione Europea residenti nel Comune di Milano iscritti nelle liste elettorali aggiunte di cui al D.Lgs. 12 aprile 1996 n. 197;
 - c) i cittadini maggiorenni provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea residenti nel Comune di Milano, titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, esenti da condanne penali che impediscano l'elettorato attivo ed iscritti negli appositi elenchi elettorali previsti dal successivo articolo 20, comma 2 e seguenti.
- I cittadini sub b) e c) rientrano anche nel gruppo di cui al predetto comma 3.

Articolo 4 Strumenti digitali: il Comune di Milano ha implementato una piattaforma digitale per l'esercizio dei diritti di partecipazione, utilizzando il prodotto elaborato dalla città di Barcellona, pioniera nel campo, denominato "Decidim", che è stata individuata come piattaforma di riferimento dal Dipartimento per la funzione pubblica per le attività derivanti dall'impegno del governo italiano nell'"Open Government Partnership". Per adattare questa piattaforma alle esigenze dei processi delineati nel presente regolamento il Comune di Milano ha autoprodotta del software gestionale della piattaforma, che ora permette lo svolgimento digitale di tutte le fasi dei processi partecipativi, ivi compresa la raccolta delle firme necessarie per dare avvio alle modalità di partecipazione, con gli stessi effetti legali della procedura analogica. A prevenzione e mitigazione del divario digitale tutti i diritti di partecipazione sono attivabili anche con modalità tradizionale, necessaria per facilitare le frange della popolazione più affezionate a queste modalità operative. I ruoli di responsabilità della piattaforma, inaugurando il concetto di "responsabile dei processi partecipativi" –in analogia con il "responsabile del procedimento"- sono resi pubblici e le attività effettuate sono sindacabili da chi ne abbia interesse.

L'accesso alla piattaforma avviene con lo Spid. Ai sensi del Regolamento UE 2016/679 e s.m.i., ovvero a fini di tutela della privacy, la piattaforma tratta sia dati personali (gli ordinari dati anagrafici) che dati particolari –oggetto di una tutela più severa- consistenti nelle opinioni espresse nel corso delle attività partecipative. Di conseguenza ogni utente viene visualizzato nella piattaforma soltanto sotto pseudonimo, conferito automaticamente dal sistema, salvo che non disponga diversamente.

Articolo 5 Modalità operative di gestione dei processi partecipativi: sono stabiliti qui i passaggi fondamentali e generali di ogni processo partecipativo, ai quali deve attenersi anche ogni processo sperimentale, fatte salve le discipline specifiche. Ogni processo si apre con un'istanza e si chiude con un documento che raccoglie i contributi prodotti, un documento che resoconta lo sviluppo del processo e un documento globale che assume i precedenti ed esprime le valutazioni, motivate, dell'Amministrazione comunale; In caso le deliberazioni siano assunte con una procedura di votazione, il voto è protetto dal segreto, e se on line, con le tecnologie più efficienti al momento disponibili. Ai cittadini è prestata assistenza amministrativa sin dalla redazione dell'istanza di avviamento. Le istanze non sono ricusabili se non nei casi qui espressamente previsti, che mirano a impedire processi partecipativi attivati con finalità non democratiche e non inclusive.

Articolo 6 Il patto partecipativo: è l'atto amministrativo che specifica obiettivi, caratteristiche, durata del percorso partecipativo e definisce impegni e responsabilità reciproche dell'Amministrazione e dei cittadini, con particolare attenzione in caso di processi sperimentali. In particolare può prevedere l'impiego di facilitatori e di un coordinatore gestionale.

Articolo 7 Collegio dei Garanti e forme di tutela della partecipazione: già istituito dallo Statuto, il Collegio dei Garanti viene invocato per la “giurisdizione” sulle divergenze generate entro i processi partecipativi, attuata con il metodo della composizione bonaria. Per le mansioni legate alla partecipazione può essere integrato da un comitato di esperti composto da due persone.

Articolo 8 Ufficio per la gestione della partecipazione e la promozione della cittadinanza attiva: è l’evoluzione dell’ufficio “Diritti e partecipazione dei cittadini” previsto dallo Statuto all’art. 61 comma 3. Alle funzioni ivi indicate si aggiungono la gestione della piattaforma digitale per la partecipazione, delle attività riferibili al *Regolamento per la cura e la gestione condivisa dei Beni Comuni*; inoltre esso coadiuva il Collegio dei Garanti nelle mansioni legate alla partecipazione, si rapporta con gli uffici interni interessati da tematiche specifiche e con le realtà sociali che promuovono attività partecipative.

Articolo 9 Il coordinamento dei percorsi partecipativi: come accennato, i processi partecipativi possono prevedere la figura di un coordinatore. E’ la generalizzazione della disciplina prevista dalla normativa statale nel caso del “dibattito pubblico” (art. 22 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs n. 50/2016). Per assicurare la trasparenza del dibattito e l’imparzialità del suo svolgimento, la normativa di dettaglio²⁸ ha istituito la figura del “coordinatore”, dotandola di un preciso profilo giuridico, ovvero di competenze, obiettivi e poteri specifici. La disciplina nazionale è qui richiamata pressochè integralmente, con una variante: il coordinatore sottoscrive il patto di partecipazione.

Parte seconda - Istituti di democrazia deliberativa

Articolo 10 Istruttoria pubblica: accanto all’istituto tradizionale della deliberazione di iniziativa popolare, i cittadini possono entrare in dialogo con il Consiglio Comunale mediante questo istituto. Esso ha come oggetto alcuni provvedimenti di competenza esclusiva del Consiglio comunale, ai sensi dell’art. 42 del T.u.e.l., con esclusione del bilancio annuale e previsionale triennale con i suoi allegati. L’istruttoria, che può esser indetta dall’amministrazione, o richiesta dai cittadini, estende ai testi di questi provvedimenti il modello procedurale disegnato per il PGT dalla L. R. Lombardia n. 12/2005 “Legge per il governo del territorio²⁹”.

In questo percorso, tra la fase di adozione del provvedimento da parte del Consiglio, e la fase finale di approvazione consiliare del provvedimento, si tiene una fase di lettura e di valutazione pubblica del testo, coordinata dagli uffici comunali, il cui prodotto è un documento di proposte di miglioramento che il Consiglio è libero di approvare o respingere. La durata della fase di pubblica lettura non può essere inferiore a 4 settimane, potendosi tenere sia in modalità analogica che digitale, con eventuale assistenza di facilitatori sotto la guida di un coordinatore esterno. La durata complessiva deve essere mantenuta in termini da minimizzare l’aggravio procedurale ma salvaguardare la qualità del processo partecipativo.

Articolo 11 Dibattito pubblico in tema di opere urbane, ambiente e servizi: la disciplina prevista dalla normativa in tema di grandi opere viene qui utilizzata per le opere di interesse comunale, come momento propedeutico alla progettazione definitiva, e può esser indetta dall’amministrazione o attivata dai cittadini. Il dibattito mette a tema o l’alternativa fare/non fare in merito ad un **progetto** già pervenuto alla fase dello studio di fattibilità o le migliori applicabili ad esso. Più in generale il dibattito pubblico è ammesso anche per attività di co-design dell’ambiente urbano, sia per quanto riguarda le sue consistenze fisiche, cioè edilizie e territoriali, che per la componente dei servizi insediati o da insediare su di esso. L’esito estremamente positivo di altre iniziative, come il “Bando piazze aperte” realizzato nel 2020 dall’amministrazione comunale,

²⁸ DPCM n. 76 del 10.5.2018

²⁹ Ibidem, art 13 “Approvazione degli atti costituenti il piano di governo del territorio”.

e in precedenza le due edizioni del Bilancio partecipativo, insegnano che Milano è dotata di una cultura della progettazione urbana diffusa e approfondita, che mediante questo istituto può essere condotta a “fare sistema” con l’amministrazione. Lo strumento è a disposizione anche degli operatori privati che avvertono la necessità di raccordare il loro intervento, in modo concreto e aperto, con le esigenze espresse dalla comunità vivente sul territorio.

Articolo 12 Istituti partecipativi per la progettazione urbana ed edilizia promossi da operatori privati: è una norma altamente programmatica; il tema della progettazione partecipativa dell’ambiente urbano, sia nella componente lavori, che servizi, viene generalizzata al momento della programmazione e pianificazione – che precede la progettazione- e può esser attivata sia dall’amministrazione che da privati; la finalità fondamentale è attivare un processo di progressiva sensibilizzazione degli operatori privati all’adozione di percorsi partecipativi, per la deflazione delle vicissitudini che gli interventi di impatto strategico abitualmente producono e ottimizzare l’ipotesi d’intervento. Il Consiglio e la Giunta sono chiamati a ideare incentivi e determinare condizioni per facilitare il dialogo con la comunità destinataria degli interventi sia per prevenire il rischio di contenziosi bloccanti che per una migliore sinergia degli interessi privati con gli interessi pubblici rappresentati dall’amministrazione o manifestati dalla collettività. Il testo intergra, al comma 2, l’ODG n. 652/2020 approvato dal Consiglio comunale.

Articolo 13 Forme di partecipazione nei servizi pubblici a domanda individuale: anche questa è una norma di natura programmatica tesa a riproporre e rivitalizzare lo strumento delle carte dei servizi rendendolo dinamico mediante un rapporto continuativo con la comunità degli utilizzatori, cioè teso a rendere partecipativa la governance del servizio, oltre i limiti di un approccio “customer satisfaction”, che resta per altro uno strumento utile, quanto meno a fini di controllo. La disciplina è applicabile sia a servizi in house che ai servizi realizzati da soggetti convenzionati mediante contratti di servizio –ad esempio le società partecipate. La formula partecipativa indicata di preferenza è la “consultazione”, come delineata nelle linee guida elaborate in ambito OGP (Open Government Program) e allegate alla Direttiva n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Articolo 14 Convenzione dei cittadini: questo istituto congiunge in sé l’oggetto e le funzioni sia dell’istruttoria pubblica che del dibattito pubblico, con la differenza fondamentale che il soggetto chiamato a partecipare non è la popolazione nel suo insieme, ma un campione selezionato al suo interno con una procedura di adesione volontaria e sulla base di criteri statistici pubblicizzati, concepiti per ottenere un campione rappresentativo della variegata società milanese, o quantomeno un campione ragionato. Si svolge di preferenza con modalità analogica, ma non è esclusa, per quanto complessa, quella digitale.

Articolo 15 Bilancio partecipativo: il Comune di Milano ha realizzato due edizioni di questo istituto, nel 2015 e nel 2017³⁰, e qui si consolida la sua disciplina anche alla luce degli insegnamenti recati dalle esperienze effettuate. In sintesi, questo istituto offre ai cittadini la possibilità di formulare progetti di opere pubbliche finalizzate alla rigenerazione urbana, entro limiti di budget stabiliti dall’Amministrazione. I progetti sono valutati dai tecnici comunali al tavolo con i proponenti e quindi portati davanti ai cittadini per la selezione mediante una campagna di votazione. La procedura è concorsuale; l’Amministrazione si autodetermina a realizzare i progetti vincitori, superata una fase ulteriore di co-progettazione tecnica tra uffici e promotori, al termine della quale si apre la procedura amministrativa per introdurre i progetti nel Piano Triennale Opere Pubbliche. Il Bilancio Partecipativo impegna risorse di conto capitale e per questo è attivato esclusivamente

³⁰ Deliberazione di Giunta Comunale n. 983/2017 recante le linee di indirizzo per la realizzazione del Bilancio Partecipativo - edizione 2017

da parte dell'amministrazione. Tuttavia è ammesso che il Bilancio partecipativo possa riguardare non solo opere pubbliche ma anche la componente dei servizi da insediare o già insediati sul territorio.

Parte terza: istituti di partecipazione statutari

Titolo primo: Interrogazioni popolari, istanze, petizioni

Articolo 18 Promozione dell' iniziativa popolare: i portatori del correlato diritto sono identificati nei residenti del Comune, anche 16enni, e nei cuty user, ai sensi degli articoli 6 e 3 dello Statuto, mentre nel testo previgente il diritto è attribuito ai soli residenti iscritti negli elenchi elettorali. Il processo è snellito, accomunando nel passaggio iniziale il passaggio intermedio previsto in precedenza, cioè la raccolta di firme per la raccolta del parere del collegio dei Garanti: con la raccolta firme per la presentazione, si accede automaticamente al Collegio.

Il Direttore
Servizi Civici Partecipazione e Sport
Dott. Andrea Zuccotti
(firmato digitalmente)