

Il Congresso dei poteri locali e regionali



21^a SESSIONE
CG(21)3
27 settembre 2011

La partecipazione dei cittadini a livello locale e regionale in Europa

Commissione Governance
Relatore: Marjan HAAK-GRIFFIOEN, Paesi Bassi (R, PPE/CD¹)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti) 2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) 4

Sintesi

I recenti avvenimenti verificatisi in Europa e nei paesi limitrofi hanno dimostrato che il ruolo dei cittadini e della società civile è in piena evoluzione e che occorrono mezzi efficaci per favorire l'espressione dei punti di vista e la partecipazione di tutta la popolazione al processo democratico. Gli eletti, ad ogni livello, devono dal canto loro permettere ai cittadini di influire sui processi politici nell'intervallo tra un'elezione e l'altra.

Il Congresso è convinto che un'accresciuta partecipazione del pubblico ai processi decisionali, che consenta ai cittadini di esprimere le proprie scelte, preferenze e opinioni e di essere direttamente coinvolti nella governance locale e regionale, possa migliorare la trasparenza e diffondere la fiducia nei processi democratici.

Il presente rapporto intende valutare le procedure di democrazia diretta a livello locale e regionale in Europa e le attuali tendenze in materia di partecipazione dei cittadini al processo democratico. Il Congresso continuerà a promuovere la partecipazione dei cittadini, che ritiene un elemento essenziale per il buon funzionamento democratico delle società, e a seguire da vicino le evoluzioni europee in questo campo.

¹ R : Camera delle Regioni/ L : Camera dei poteri locali
GILD : Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso
PPE/CD : Gruppo Partito Popolare Europeo –Cristiandemocratici del Congresso
SOC : Gruppo socialista del Congresso
NI : Membro non appartenente ad alcun partito politico del Congresso



PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. Le recenti manifestazioni e gli eventi cui si è assistito in Europa e alle sue frontiere sono la dimostrazione del crescente bisogno dei cittadini di essere ascoltati dai rappresentanti politici che hanno eletto e di influenzare l'esercizio del potere politico a ogni livello, anche nell'intervallo tra un'elezione e l'altra. Il Congresso è convinto che un'accresciuta e diretta partecipazione della cittadinanza al governo locale e regionale possa portare i cittadini a sentirsi responsabilizzati e ad avere maggiore fiducia nel processo democratico.

2. Una buona governance a livello locale e regionale richiede che i cittadini possano avere contatti diretti con gli amministratori e influenzare l'esercizio dei poteri e delle responsabilità delle autorità. È a livello delle amministrazioni locali che sono prese in considerazione le preoccupazioni più immediate dei cittadini. Un lavoro diretto in stretto contatto con gli abitanti di un quartiere è fondamentale per orientare l'azione degli amministratori eletti locali e regionali.

3. La democrazia rappresentativa è il meccanismo cardine per permettere ai cittadini di influenzare direttamente i processi decisionali tramite il suffragio universale. La democrazia partecipativa è complementare a tale processo, in quanto strumento che permette ai responsabili locali e regionali di svolgere efficacemente il compito per il quale sono stati eletti.

4. Il fatto di fornire informazioni chiare, esaurienti ed accessibili sulla politica locale e regionale rafforza la cittadinanza attiva, favorisce un senso di appartenenza a una collettività e il dovere civico di dare il proprio contributo alla comunità in una società democratica.

5. Le recenti evoluzioni sull'open data in alcuni paesi (cioè la pubblicazione on-line di dati grezzi forniti da enti governativi) dimostrano come le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, associate a una politica della trasparenza, possano avere un impatto diretto sulla partecipazione e sui servizi a livello del territorio; delle applicazioni quali 'openly local' e 'spotlight on spend' permettono di filtrare le informazioni e facilitano l'emergere di comunità intelligenti.

6. È essenziale che i poteri locali e regionali dispongano di politiche di comunicazione attive ed efficaci per tenere informate le proprie collettività sulle possibilità di partecipare alla vita locale. Dovrebbero in particolare vigilare affinché i gruppi di cittadini che incontrano maggiori difficoltà a partecipare alla vita pubblica a livello locale siano adeguatamente informati, garantendo nel contempo una partecipazione equilibrata e rappresentativa dell'insieme dei cittadini che compongono le loro comunità.

7. Perché la partecipazione dei cittadini sia efficace, è indispensabile la presenza di una società civile forte. I poteri locali e regionali hanno un ruolo essenziale nel favorire lo sviluppo di reti di cittadini e di associazioni, per permettere alla popolazione di riunirsi in gruppi capaci di difendere i bisogni specifici della collettività. Tali gruppi e organizzazioni dovrebbero essere consultati in modo strutturato ed equilibrato, per garantire che non sia esercitata alcuna indebita influenza sulle decisioni dei governi locali.

² Progetto preliminare di Risoluzione e progetto preliminare di Raccomandazione approvati dalla Commissione Governance il 26 settembre 2011.

Membri della Commissione:

K.-H. Lambertz (Presidente), *B.-M. Lövgren* (1° Vice-presidente), *E. Özkarlı* (2° Vice-presidente), *V. Rogov* (3° Vice-presidente), *A. Alite*, *R. Aliyev*, *M. Aygun*, *D. Barisic*, *N. Berlu* (sostituto: *C. Tascon-Mennetrier*), *B. Biscoe*, *S. Borgwardt*, *W. Borsus*, *S. Bush*, *M. Chernishev* (sostituto: *V. Novikov*), *L. Ciriani*, *M. Cohen*, *G. Dalleres Codina*, *B. Degani*, *C. Martins Do Vala Cesar*, *K. Dubin*, *A. Ü. Erzen*, *H. Feral*, *P. Filippou*, *A. Fusco Perrella*, *M. Gattei*, *G. Gerega*, *G. Berit Gjerde*, *V. Golenko*, *O. Goncharenko*, *A. Gravells*, *M. Haak-Griffioen*, *M. Hegarty*, *I. Henttonen*, *K. Hilber*, *L. Iliescu*, *V. Kadokhov*, *P. Karleskind*, *I. Khalilov*, *O. Kidik* (sostituto: *S. Tunali*), *V. Kress*, *A. Langner*, *S. Lazic*, *E. Lindal*, *O. Luk'ianchenko*, *C. Mayar*, *M. Mahmutovic*, *J. Manninger*, *C. Marini*, *C. Mauch*, *J. McCabe*, *A. Mediratta*, *J. Mend*, *B. Mennel*, *M.-M. Mialot-Muller*, *A. Mimenov*, *E. Mohr*, *S. Neeson*, *G. Neff*, *A. Nemcikova*, *V. Nersisyan* (sostituto: *E. Yeritzyan*), *C. Nicolescu*, *R. Nwelati*, *F. Pellegrini*, *J. Pulido Valente*, *G. Roger*, *S. Röhl*, *B. Rope*, *R. Roper*, *Mancera*, *M. Sabban*, *I. Sanchez Amor*, *C.-L. Schroeter*, *P. Sedlacek*, *A. Sokolov* (sostituto), *A. Stark*, *N. Stepanovs*, *A. Stoilov*, *D. Suica*, *R. Tirlé*, *S. Tobreluts*, *S. Ugrehelidze*, *P. Van der Velden*, *E. Verrengia*, *P. Wies*, *M. Yurevich*

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: *T. Lisney* e *N. Howson*.

8. I poteri locali e regionali stanno sperimentando mezzi diversi e innovativi per stimolare il contributo dei cittadini alla governance delle loro collettività. Non esiste un approccio 'unico': fattori culturali, ma anche legati a certe specificità o realtà locali, possono influenzare l'efficacia delle iniziative di partecipazione.

9. I buoni esempi di partecipazione dei cittadini in Europa variano notevolmente: referendum, consultazioni pubbliche, panel di cittadini, consigli dei residenti stranieri, iniziative cittadine, consulte di quartiere e consigli dei giovani. Tali iniziative dovrebbero essere sviluppate laddove non esistono ancora.

10. Tramite un'attiva ricerca della partecipazione dei cittadini, gli amministratori eletti possono estendere la loro base di conoscenza e utilizzare l'elettorato in quanto "serbatoio di competenze", giungendo in tal modo a decisioni e politiche locali e regionali meglio informate, meglio adattate e più intelligenti. I cittadini europei possono essere fonti di innovazione, di informazioni specializzate, di osservazioni costruttive e di motivazione.

11. Sono sempre più numerosi gli esempi di poteri locali e regionali che ricorrono al bilancio partecipativo, che, nel contesto di severe restrizioni finanziarie delle spese comunali, può fornire un mezzo per responsabilizzare i cittadini, permettendo loro di prendere decisioni circa l'impiego di risorse finanziarie e di finanziamento che hanno un'incidenza sulla loro vita quotidiana. Nell'utilizzare questo strumento, come tutti gli altri strumenti di democrazia diretta, è importante gestire le aspettative suscitate riguardanti la possibile influenza della partecipazione sull'esito finale.

12. Al riguardo, il Congresso si compiace della Raccomandazione (2009)2 del Comitato dei Ministri sulla valutazione, l'audit e il monitoraggio della partecipazione e delle politiche partecipative a livello locale e regionale e dello strumento di diagnosi CLEAR,³ che può essere utilizzato dai poteri locali e regionali per controllare e migliorare la partecipazione dei cittadini e concentrare gli sforzi per stimolare il coinvolgimento dei cittadini negli affari locali.

13. Il Congresso:

a. chiede alla propria Commissione Governance di esaminare la possibilità di seguire da vicino le evoluzioni della partecipazione dei cittadini in Europa e di facilitare gli scambi regolari di esperienze riuscite di buone prassi innovative tra i suoi membri, organizzando in futuro riunioni specifiche su questo tema, se lo riterrà necessario;

b. indica la propria disponibilità ad avviare un dialogo con il Comitato dei Ministri su come è utilizzata e valutata la partecipazione dei cittadini a livello locale e regionale negli Stati membri;

c. conferma la propria volontà di proseguire la riflessione sulla partecipazione dei cittadini, in collaborazione con organizzazioni della società civile, per ascoltare le loro aspettative e scambiare idee sul modo di migliorare la partecipazione;

d. chiede alla propria Commissione di Monitoraggio di continuare a prendere in considerazione i diritti dei cittadini di partecipare alla conduzione degli affari pubblici locali in occasione delle sue missioni di monitoraggio del rispetto della Carta europea dell'autonomia locale da parte degli Stati membri;

14. Il Congresso invita le associazioni europee di poteri locali ad aiutare i loro membri a promuovere la partecipazione dei cittadini all'interno delle loro collettività, in particolare utilizzando le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e mettendo inoltre a frutto il loro ruolo di 'moltiplicatori' di informazioni per raccogliere e condividere le buone prassi.

15. In considerazione di quanto precede, il Congresso invita i poteri locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa:

a. a utilizzare maggiormente forme 'informali' e 'alternative' di partecipazione, quali i panel di cittadini, le iniziative cittadine e ogni altra forma che si sia dimostrata efficace;

³ Lo strumento CLEAR è riportato nell'allegato alla Raccomandazione CM/Rec(2009)2 del Comitato dei Ministri.

b. ad avvalersi delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che consentono alla governance elettronica di creare comunità intelligenti;

c. negli Stati membri in cui la società civile è debole, a incoraggiare la popolazione locale a mobilitarsi in gruppi e associazioni, perché agiscano in suo nome e difendano i bisogni specifici della collettività tramite dispositivi istituzionali;

d. a individuare progetti specifici, quali lo sviluppo di centri socio culturali e altre strutture, dove possa essere sperimentata la partecipazione diretta di gruppi di volontari e di residenti;

e. a potenziare, ove possibile, l'accettazione di tali forme di partecipazione e il seguito loro dato, ad esempio impegnandosi a organizzare sistematicamente delle votazioni sulle proposte di iniziative suggerite dai cittadini;

f. a partecipare attivamente alla Settimana europea della democrazia locale, organizzata ogni anno in ottobre, in quanto mezzo efficace per fare conoscere maggiormente ai cittadini le istituzioni democratiche locali e regionali e rafforzare i legami tra le popolazioni e i rappresentanti eletti;

g. a istituire meccanismi destinati a facilitare e valutare la partecipazione dei cittadini a livello locale e regionale,

h. a riferire regolarmente al Congresso sulle iniziative condotte nei loro paesi in materia di partecipazione dei cittadini.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE⁴

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali ribadisce il proprio impegno a favore della partecipazione pubblica agli affari locali e regionali in quanto diritto fondamentale posto al centro della democrazia locale, che offre alla popolazione la capacità di influenzare le decisioni degli organi rappresentativi che incidono sulla loro esistenza e sull'insieme della collettività. Per partecipare in modo efficace, i cittadini hanno bisogno sia di capacità, che di motivazioni che li spingano ad agire. Gli enti locali e regionali, dal canto loro, hanno bisogno di elaborare politiche di comunicazione dinamiche e di rendere facilmente accessibili le informazioni utili e pertinenti.

2. Il Congresso ricorda la Raccomandazione (2001)¹⁹ del Comitato dei Ministri sulla partecipazione dei cittadini alla vita locale e nota che, a dieci anni dalla sua adozione, numerosi Stati membri hanno istituito e utilizzato una varietà sempre crescente di strumenti e di istituzioni miranti a incoraggiare la partecipazione dei cittadini e a rafforzare la democrazia locale e regionale.

3. Si tratta di dispositivi diversi, che vanno dai semplici strumenti informali, quali i panel di cittadini, ai referendum locali e regionali a carattere vincolante. È importante che tali strumenti non restino una pura cornice vuota, ma siano realmente utilizzati: per quanto buono possa essere uno strumento, se viene mal utilizzato, rischia di deteriorare la fiducia nel processo democratico, invece di incoraggiarla.

4. Numerosi fattori possono ostacolare la partecipazione dei cittadini. I gruppi di cittadini e le iniziative popolari possono essere scoraggiati dalla complessità e dalla rigidità delle procedure esistenti. L'informazione sulle possibilità di partecipare alla gestione degli affari pubblici può d'altronde essere insufficiente, o può toccare soltanto certi gruppi, per cui la partecipazione rischia di non essere rappresentativa di tutta la collettività. La coesione della collettività può essere raggiunta grazie a un dialogo tra tutti i gruppi della popolazione.

⁴ Vedi nota a piè di pagina 2.

5. Il Congresso ritiene che in questi periodi di tagli ai fondi assegnati ai poteri locali e regionali e di disillusione nei confronti del processo politico, sia più importante che mai permettere ai cittadini di partecipare attivamente al livello più vicino a loro. Per realizzare tale obiettivo, occorrono innovazione e attiva cittadinanza fin dalla base, dal livello più vicino alle popolazioni. Un'accresciuta partecipazione pubblica e un coinvolgimento diretto nella governance locale infonderanno nei cittadini un senso di responsabilità e contribuiranno a ripristinare la fiducia.

6. I poteri locali e regionali stanno sperimentando mezzi diversi e innovativi per stimolare il contributo dei cittadini alla governance delle loro collettività. Non esiste un approccio 'unico': fattori culturali, ma anche legati a certe specificità o realtà locali, possono incidere sull'efficacia delle iniziative di partecipazione.

7. Il fatto di fornire informazioni chiare, esaurienti ed accessibili sulle politiche locali e regionali rafforza la cittadinanza attiva, favorisce un senso di appartenenza alla collettività e il dovere civico di dare il proprio contributo a tale comunità in una società democratica. Le recenti evoluzioni in alcuni paesi sull'"open data", la pubblicazione on-line di dati grezzi facilmente accessibili forniti da enti governativi dimostrano come le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, associate a una politica della trasparenza, possano avere un impatto diretto sulla partecipazione e sui servizi a livello del territorio.⁵

8. Grazie a un'attiva consultazione dei cittadini, gli amministratori eletti possono estendere la loro base di conoscenza e garantire decisioni e politiche più innovative, meglio informate e più efficaci sotto il profilo dei costi e più equilibrate.

9. Il Congresso constata con rammarico che, malgrado l'importanza che il Consiglio d'Europa attribuisce alla partecipazione attiva dei cittadini alla vita locale e regionale, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207) non è ancora entrato in vigore. Ricorda inoltre che anche la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STCE N° 144), aperta alla firma nel 1997, ha raggiunto solo un basso numero di ratifiche.

10. Il Congresso accoglie con soddisfazione la Raccomandazione (2009)2 del Comitato dei Ministri sulla valutazione, l'audit e il monitoraggio della partecipazione e delle politiche partecipative a livello locale e regionale, e si dichiara disposto a partecipare a qualsiasi azione di monitoraggio del seguito dato alla Risoluzione, per verificare gli aspetti che funzionano bene a livello della democrazia partecipativa e accertarsi che siano condivise le buone prassi.

11. Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a:

a. seguire l'esempio di un certo numero di Stati membri e pubblicare on-line dati pubblici, creando un 'open data', fonte di informazioni pubbliche governative, che costituiscono un elemento prezioso per accrescere il dialogo con i cittadini a livello locale e regionale;

b. utilizzare maggiormente gli strumenti di democrazia diretta disponibili nei loro paesi e, laddove i regolamenti del governo locale sono affidati alla competenza regionale, a incoraggiare le autorità regionali a fare altrettanto;

c. proporre incentivi per incoraggiare le collettività locali e regionali a utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi compresi i social networks, per sviluppare la partecipazione dei cittadini e migliorare la trasparenza e i servizi destinati al pubblico;

d. nei paesi in cui non è ancora possibile, permettere alle collettività locali e regionali di introdurre il bilancio partecipativo per accrescere la fiducia nel processo democratico e rafforzare la coesione sociale nelle collettività locali;

⁵ Si veda <http://data.gov.uk/apps> (alcuni esempi www.fixmystreet.com, www.openlylocal.com e www.spotlightsonspend.org.uk)

e. accertarsi che le normative nazionali, e, se del caso, i regolamenti regionali relativi alle iniziative cittadine siano semplici e non si rivelino un fattore dissuasivo per coloro che intendono lanciare un'iniziativa;

f. firmare e ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n° 207);

g. firmare e ratificare la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STCE n° 144) per garantire che siano compiuti sforzi ragionevoli per associare i residenti stranieri alle consultazioni su questioni locali;

h. ad accertarsi che ogni forma di partecipazione democratica a livello locale sia aperta a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro cittadinanza o nazionalità.

12. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri:

a. a dare un seguito alla sua Raccomandazione (2009) 2, chiedendo agli Stati membri di riferire sulla sua applicazione e a incoraggiare gli Stati membri che non utilizzano ancora forme di partecipazione diretta dei cittadini a cominciare a farlo;

b. a sostenere il Congresso negli sforzi compiuti per continuare a prendere in considerazione i diritti dei cittadini di partecipare alla conduzione degli affari pubblici locali in occasione delle sue missioni di monitoraggio del rispetto della Carta europea dell'autonomia locale da parte degli Stati membri;

c. a proseguire il dialogo con il Congresso per migliorare la partecipazione democratica a livello locale e regionale.