

RAPPORTO SULLA
1. Qualità della Democrazia
IN TRENTINO



Partecipazione e Governance

RAPPORTO SULLA

1. Qualità della Democrazia IN TRENTINO



© Presidenza della Provincia Autonoma di Trento - 2008
Segreteria Generale

Rapporto sulla Qualità della Democrazia in Trentino 1.
Partecipazione e Governance

A cura di

Sergio Fabbrini

Testi di

Luigi Bobbio, Marco Brunazzo, Sergio Fabbrini, Leonardo Morlino, Eugenio Picozza,
Francesca Gelli, Gianfranco Pomatto, Daniela Ropelato

Coordinamento organizzativo

Michele Nulli

Collaborazione

Ufficio Stampa - Provincia autonoma di Trento

Coordinamento editoriale

Silvia Vernaccini

Progettazione grafica e impaginazione

Prima - Trento

Stampa

Centro Duplicazioni - Provincia Autonoma di Trento

Finito di stampare il 20 agosto 2008

Il Rapporto di ricerca sulla qualità democratica in Trentino, presentato e discusso nella conferenza internazionale svoltasi a Trento il 23 - 24 maggio 2008, è la prima risposta concreta all'intenzione, che esprimevo davanti al Consiglio provinciale durante l'esame della legge di bilancio 2007, di organizzare un percorso strutturato di approfondimento sullo stato generale della democrazia di base in Trentino.

Il momento di riflessione offerto dalla conferenza e il contenuto del rapporto non rappresentano il punto di arrivo per una sorta di certificazione della democraticità, ma sono gli strumenti che mettiamo a disposizione di tutta la comunità e da cui partire insieme per migliorare la qualità della democrazia in Trentino. E lo vogliamo fare, tenendo aperta la discussione con tutti gli interessati sulle criticità e sulle ipotesi di soluzione, allo scopo di consegnare al Consiglio provinciale una proposta articolata di interventi, anche legislativi, che consenta, da un lato, di ridare slancio alla vitalità democratica dei nostri Comuni e, dall'altro, di garantire alle Comunità di valle il percorso partecipativo, finalizzato a renderle poli effettivi di aggregazione funzionale ed identitaria.

Al tempo stesso consegnamo oggi, con cadenza biennale, la pubblicazione di questo rapporto che, andando oltre le percezioni, misura la qualità della democrazia in Trentino e ci interroga positivamente davanti alle stanchezze, alle contraddizioni e alle criticità che registriamo, rendendoci ugualmente consapevoli delle rilevanti opportunità di crescita che abbiamo come territorio responsabile per un rituale non vuoto, non formale, di democrazia realmente praticata.

In questo dobbiamo essere pronti a far evolvere compiutamente il Trentino verso una precisa dimensione politico-istituzionale, adeguata al grado politico delle competenze e delle responsabilità esercitate. In altre parole, il Trentino potrà tanto meglio affrontare le sfide di una Comunità Autonoma quanto più sarà alta la qualità della sua democrazia e, perché il Trentino possa dirsi dotato di un sistema democratico efficiente e legittimo, il rapporto di ricerca rappresenta una prima occasione per migliorare la qualità della democrazia e aumentare nei cittadini il senso di corresponsabilità alle decisioni pubbliche. Proprio con un occhio di riguardo al patrimonio degli usi civici abbiamo previsto anche un approfondimento su queste antiche forme di gestione collettiva dei beni, alla luce della stretta connessione con l'ambiente e la montagna che, più di altri, incarnano il territorio trentino e la partecipazione al suo governo.

Democrazia rappresentativa, democrazia partecipativa, democrazia associativa sono in una società complessa, come la nostra, i tre ambiti cruciali, che si influenzano reciprocamente, ma nessuno deve imporsi con i suoi valori e le sue logiche. Il perno della sintesi politica deve rimanere nella democrazia rappresentativa, in quanto implica l'esercizio di un diritto - quello di voto - che appartiene ad ogni cittadino, ma può trovare, nelle spinte culturali e nelle metodologie approntate per la democrazia partecipativa e la democrazia associativa, più di una sponda utile per completarsi, avendo cura di non alimentare le derive cui possono portare la conflittualità eccessiva, la concertazione, se male interpretata, e la dipendenza finanziaria del tessuto associativo e cooperativo.

Sappiamo pure, da un'altra prospettiva, che l'obiettivo di aumentare l'efficienza e la democraticità dell'azione amministrativa e politica è già stato avviato con la modifica, attraverso la riforma istituzionale, del sistema di governo dell'Autonomia, con il rafforzamento dei poteri locali, con la determinazione del nuovo ambito delle Comunità, con l'importante riforma del Piano Urbanistico Provinciale, con l'entrata a regime del Consiglio delle Autonomie Locali. Si tratta di atti assolutamente importanti che abbiamo assunto in questi anni, ma che giudicheremo sufficientemente esaustivi nella misura in cui contestualmente sapremo rilanciare - sul versante associativo e partecipativo - il coinvolgimento responsabile e attivo dei cittadini e ridefinire, nell'approdo alla governance, le logiche proprie di ogni livello del sistema politico, da quello comunale a quello delle Comunità di valle a quello provinciale.

Con queste premesse formulo l'auspicio che nell'agenda dei nostri prossimi impegni di cittadini, associazioni, rappresentanti politici abbiano spazi maturi e sviluppi fecondi le idee, le riflessioni, le analisi che sapremo e vorremo cogliere dall'odierno rapporto.

Lorenzo Dellai
Presidente della
Provincia Autonoma di Trento



Indice

Introduzione	pag.	7
Parte I		
La Qualità della Democrazia: lo schema teorico	pag.	9
Parte II		
La Democrazia rappresentativa in Trentino	pag.	25
Parte III		
La Democrazia partecipativa in Trentino	pag.	40
Parte IV		
La Democrazia associativa in Trentino	pag.	51
Conclusioni		
Problemi e prospettive della <i>governance</i> trentina	pag.	67
Bibliografia	pag.	72
Appendice I		
I diritti di uso civico	pag.	73
Appendice II		
<i>Codebook</i> per misurare la Qualità della Democrazia in Trentino	pag.	93



Introduzione

Il Rapporto è il risultato di una ricerca su “la qualità della democrazia in Trentino” svolta da un gruppo di studiosi di Scienza politica e supportato tecnicamente (e con grande competenza) da alcuni uffici dell'amministrazione della Provincia Autonoma di Trento. L'esigenza di un Rapporto sulla qualità della democrazia in Trentino è stata resa pubblica in un dibattito che si è svolto all'interno del Consiglio Provinciale di Trento il 7 dicembre del 2007. Intervenendo in quel dibattito, e avanzando l'argomento che il Trentino potesse rappresentare uno dei laboratori della buona democrazia, il Presidente della Giunta Provinciale ha affermato: “consapevole delle opportunità, ma anche dei punti critici della nostra esperienza, la Giunta sta lavorando ad un rapporto sulla democrazia locale e sulla partecipazione. Nei prossimi mesi questo rapporto sarà proposto all'attenzione e alla valutazione di tutte le istituzioni e di tutta la comunità, quale occasione di riflessione proprio sulla qualità della nostra democrazia locale, sui suoi segnali di stanchezza, ma anche sulle rilevanti potenzialità che essa può ancora offrire per evitare i rischi di una democrazia vuota e solo formale”. A distanza di pochi mesi da tale dichiarazione, il Gruppo di lavoro presenta una prima stesura dell'indagine svolta. Il Gruppo di lavoro ha lavorato intensamente e in modo accelerato per evitare di concludere l'indagine in coincidenza con l'apertura della stagione elettorale dell'autunno 2008. Tale indagine ha dovuto affrontare diversi problemi, concettuali e tecnici.

Innanzitutto, abbiamo dovuto definire il concetto di democrazia con cui avremmo dovuto lavorare. In proposito, abbiamo elaborato un concetto multi-livello di democrazia. La democrazia è un sistema politico multiplo che combina ambiti diversi sia sul piano della struttura istituzionale che su quello dell'azione e dei comportamenti degli attori. Il sistema politico che abbiamo considerato in questa ricerca è costituito da un intreccio di democrazia rappresentativa, di democrazia partecipativa e di democrazia associativa. Quindi, la qualità della democrazia trentina deve essere valutata relativamente ad ognuno di tali ambiti e relativamente alle interazioni che si creano tra di essi.

Il passaggio successivo è stato quello di identificare i criteri con cui potere “misurare” la qualità della democrazia in ognuno dei suoi ambiti. Ciò ha significato entrare in un campo poco esplorato, in particolare dalle scienze sociali italiane. Sono poche o inesistenti le ricerche sulla qualità della democrazia italiana, essendosi finora il dibattito incentrato preminentemente (e necessariamente) sugli aspetti istituzionali di quest'ultima. Così come sono poche le ricerche analoghe relative alla qualità delle democrazie re-

gionali del nostro paese. In qualche modo, questa ricerca ha un carattere pionieristico.

In secondo luogo, definiti i criteri con cui valutare la qualità democratica, abbiamo quindi indagato le varie componenti della democrazia locale del Trentino, cercando di metterne in evidenza sia le luci che le ombre. Naturalmente, vista la diversa natura degli ambiti democratici considerati, abbiamo dovuto adottare metodologie di ricerca diverse per raggiungere gli obiettivi che ci siamo proposti. In particolare, oltre agli strumenti statistici, abbiamo fatto ricorso alle metodologie dell'indagine qualitativa, cioè ai sondaggi, ai focus groups e alle interviste in profondità con attori selezionati. I risultati di questo considerevole lavoro qualitativo sono stati quindi intrecciati con i risultati dell'analisi quantitativa, in specifico di tipo istituzionale. Comunque, per comprendere le caratteristiche dei tre ambiti costitutivi della democrazia locale del Trentino abbiamo privilegiato il punto di vista degli eletti (nel caso della democrazia rappresentativa), delle amministrazioni (nel caso della democrazia partecipativa) e dei principali soggetti che agiscono attivamente all'interno di quegli ambiti (nel caso della democrazia associativa). Laddove si rendeva necessario, la metodologia applicata è stata integrata dalla lettura e analisi di fonti primarie e secondarie (soprattutto nell'ambito della democrazia partecipativa). Così facendo, abbiamo cercato di privilegiare il punto di vista di chi "fa funzionare" la democrazia locale del Trentino.

Naturalmente, è bene tenere presente che tali attori rappresentano solamente uno dei versanti del problema. Ad esempio, non ci è stato possibile svolgere sondaggi di massa tra i cittadini del Trentino. Così, per comprendere le caratteristiche della democrazia rappresentativa trentina abbiamo privilegiato il punto di vista dei sindaci e dei capigruppo comunali; per comprendere le caratteristiche della democrazia partecipativa trentina abbiamo privilegiato il punto di vista delle amministrazioni; per comprendere le caratteristiche della democrazia associativa trentina abbiamo privilegiato il punto di vista dei diversi protagonisti e osservatori della cooperazione sociale.

Ciò che emerge da questa indagine è una democrazia trentina in transizione tra un assetto tradizionale (dove i partiti politici esercitavano un ruolo importante in quanto contenitori di blocchi sociali e i cittadini attivi e le associazioni erano collegati ad essi) ed un assetto post-tradizionale (dove i vari ambiti della democrazia dovrebbero proteggere le loro autonomie specifiche e regolative avviando su questa base relazioni virtuose tra di essi). Alla fine di questo Rapporto cercheremo di indicare i problemi che sono apparsi tra i più rilevanti in questa fase di transizione.

PARTE I

LA QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA: LO SCHEMA TEORICO



Introduzione

La domanda essenziale da cui partire è la seguente: se vogliamo analizzare a fondo lo stato della democrazia in Trentino da quali concezioni e indicatori dobbiamo partire? Qui non interessa fare riferimento alla definizione minima di democrazia che presuppone: la possibilità di votare per tutti gli adulti; elezioni libere competitive, ricorrenti e corrette; presenza di più di un partito e esistenza di fonti alternative di informazione (Morlino 2003). Piuttosto, faremo riferimento ad una definizione più complessa di democrazia, in quanto corrispondente alla realtà empirica dei sistemi politici avanzati (tra cui quello trentino). Quindi, tenendo presente la definizione corrente di "qualità" (vedi box 1), faremo riferimento ai vari ambiti in cui la democrazia contemporanea si struttura. Ambiti che, a loro volta, esprimono logiche di funzionamento diverse (ma anche particolari visioni normative della democrazia).

BOX 1

Che cosa è qualità?

Se si ricostruisce l'uso che dell'espressione si fa in altri ambiti, emergono con chiarezza tre modi in cui si può connotare la qualità: (1) essa viene definita dagli aspetti procedurali fissati accuratamente per ciascun prodotto, sta cioè nel seguire procedure costruttive precise e controllate nei tempi e nei metodi; l'attenzione è, quindi, sulle procedure; (2) essa consiste nell'avere un prodotto che abbia certe caratteristiche costruttive, sia fatto di certi materiali, abbia forme e funzionamento definiti, insieme ad altri aspetti del prodotto precisati in dettaglio: si fa, cioè, attenzione al contenuto; infine, (3) la qualità del prodotto o del servizio viene derivata indirettamente dalla soddisfazione espressa dal consumatore, anche nel tornare a richiedere il prodotto o il servizio, quali che siano le procedure e senza necessità di considerare direttamente ed esplicitamente i contenuti del prodotto o servizio o le procedure usate per avere quel prodotto o servizio, ma affidandosi semplicemente al risultato. Dunque, le tre diverse nozioni di qualità vengono formulate in relazione alle procedure, al contenuto e al risultato. A seconda della nozione di qualità che si assume si hanno conseguenti diverse indicazioni relativamente all'analisi empirica da svolgere. Pur con tutti gli adattamenti resi necessari dalla complessità dell'"oggetto" in esame, la democrazia, di tali indicazioni occorre tenere conto nell'elaborare definizioni e modelli di qualità democratica.



La democrazia come sistema multiplo

Per sistema democratico occorre intendere una struttura multipla di relazioni politiche. Sia sul piano empirico che normativo non c'è una sola democrazia, ma ve ne sono diverse. Ovvero vi sono diversi "ambiti" di organizzazione democratica. Appare poco giustificabile opporre un ambito all'altro. In realtà una democrazia matura è tale quando riesce a realizzare una soddisfacente combinazione di essi.

La democrazia rappresentativa

Un primo "ambito" di democrazia da considerare è quello rappresentativo. Esso è costituita dalla qualità delle sue istituzioni e dalla qualità del suo personale politico (Linz 1990). E' bene dire subito che non si può sottovalutare questo secondo aspetto. Una "buona" democrazia rappresentativa è il risultato di buone regole istituzionali, ma anche di una buona classe politica. Sul piano delle regole, una buona democrazia rappresentativa è quella che "che crea le opportunità istituzionali migliori per realizzare libertà e uguaglianza" (Morlino 2003). In questa interpretazione, la qualità democratica è valutata in relazione ai due grandi valori della democrazia, libertà/uguaglianza, sempre ricordati e ribaditi dalla maggioranza delle concezioni normative, ovviamente anche in modo disgiunto. Ciò implica la qualità procedurale con riferimento alle istituzioni, alle regole e al loro funzionamento; ma anche la qualità sostanziale con riferimento alla capacità di quelle procedure di fornire al cittadino le opportunità migliori per realizzare i propri progetti di vita.

Quindi, valutando la democrazia rappresentativa, occorre guardare sia il versante dell'*input* che il versante dell'*output*. Il primo concerne le modalità di relazione tra gli elettori e gli eletti, mentre il secondo concerne gli esiti di quella relazione sul piano delle decisioni pubbliche. Nel primo caso, occorre considerare il funzionamento del sistema elettorale, la natura dei rapporti tra governi e legislativi, le caratteristiche della classe politica. Nel secondo caso, l'attenzione è soprattutto sull'efficacia ed effettività dei meccanismi di governo¹. La democrazia rappresentativa non è solo rappresentanza ma è anche governo. Essa è finalizzata a prendere decisioni ovvero a risolvere problemi collettivi.

¹ Pur non tralasciando questo secondo aspetto, in questa prima stesura del rapporto ci siamo concentrati soprattutto sul primo versante, quello dell'*input*.

L'attenzione sulle capacità di governo è oggi al centro delle ricerche politologiche, economiche e sociologiche sulle politiche pubbliche. Queste ricerche hanno considerato la capacità di governo nei termini della governance piuttosto che del *government*. Cioè, studiosi come Renate Mayntz, una studiosa tedesca di amministrazione pubblica, o studiosi americani di impostazione neo-istituzionalista, come James March e Johan Olsen (1995), hanno introdotto nel dibattito scientifico e pubblico l'attenzione verso la qualità delle capacità istituzionali ed amministrative che consentono di realizzare con efficienza le decisioni prese dalle istituzioni rappresentative. Sul piano normativo, ogni democrazia rappresentativa deve trovare un equilibrio tra il valore della competizione e quello del consenso (Fabbrini 2008).

La democrazia partecipativa

Un secondo "ambito" della democrazia da considerare è quello partecipativo. La qualità di una democrazia dipende anche dalle opportunità, caratteristiche e conseguenze del coinvolgimento dei cittadini nel processo di formazione delle decisioni pubbliche. E quindi del modo in cui si svolgono e si risolvono i conflitti tra società e politica. Secondo Arnstein (1969), la partecipazione dei cittadini deve avere come obiettivo e come risultato una redistribuzione dei poteri a vantaggio dei cittadini (con riferimento alle risorse economiche, di informazione, alla possibilità di contare nella definizione delle politiche pubbliche o *public policies*). Se l'esito della partecipazione non produce riforme significative a favore di coloro che sono svantaggiati, con una conseguente redistribuzione delle risorse ovvero se viene mantenuto lo status quo, allora la partecipazione è un rituale vuoto e un esercizio di pura retorica politica. Nella prospettiva di Arnstein, dunque, la partecipazione è finalizzata al cambiamento "endogeno" e "dal basso". Più in generale, l'istanza riformatrice e di cambiamento sociale, gli ideali di giustizia redistributiva, la ricerca di una ridefinizione della relazione tra *policy makers* (i decisori) e *policy takers* (i destinatari delle decisioni) costituiscono il cuore democratico delle teorie partecipative. Anche in Pateman (1970), ad esempio, vi è un nesso stretto tra istituzioni fondamentali per una società, relazioni di subordinazione che hanno origine da queste e qualità democratica.

Nel "governo democratico", in particolare, Pateman (1970) coglie la relazione tra soggetti decisori e destinatari delle decisioni, tra *policy*

makers e policy takers, relazione che comporta l'istituzionalizzazione di relazioni di potere e di rapporti di subordinazione. Dentro queste istituzioni si possono realizzare significative disuguaglianze, fino al punto di dare vita ad una selective democracy: cioè ad una democrazia che è rappresentativa solo per coloro che sono considerati le persone "giuste" da rappresentare. Inoltre, sempre secondo Pateman, sono da guardare come interessanti le risposte che localmente possono essere trovate alle domande e ai problemi sociali. La dimensione locale viene assunta come fertile e produttiva per le pratiche innovative che potrebbero aver luogo, per le soluzioni che si identificano e per i nuovi problemi che si affrontano. Stando così le cose, la base empirica di cui dispongono gli studiosi dei fenomeni partecipativi cambia considerevolmente se si assume la prospettiva statale-nazionale o quella locale perché sono diverse le pratiche partecipative. Nel primo caso continuano ad avere centralità assoluta le istituzioni rappresentative e la partecipazione politica nei circuiti della democrazia rappresentativa, magari caratterizzati da cittadini "pigri" e "passivi". Nel secondo caso le politiche locali offrono un ottimo osservatorio di pratiche, formule, sperimentazioni per studiare la partecipazione politica. Di qui un certo ottimismo per la realizzazione degli ideali della partecipazione democratica. Sul piano normativo, ogni democrazia partecipativa deve trovare un equilibrio tra il valore della conflittualità sociale e quello della coesione politica.

La democrazia associativa

Un terzo "ambito" della democrazia da considerare è quello associativo. Per molti studiosi (tra cui ricordiamo Hirst 1997), una buona democrazia è il risultato dell'autogestione e dell'auto-organizzazione da parte di gruppi che hanno una radicata base sociale ai fini della risoluzione di problemi di comune interesse. Le configurazioni organizzative possono essere le più diverse, quali i comitati, le associazioni locali, le strutture cooperative, le organizzazioni civiche, gli enti che gestiscono usi civici ed altro ancora (come i movimenti sociali). Questi gruppi partecipano, organizzandosi a volte intorno a un problema che unisce o a volte intorno una protesta che divide, portando avanti insieme una azione politica e sociale e avanzando proposte ove l'interesse è conquistare visibilità pubblica o innescare un processo di sensibilizzazione del pubblico (affinché, ad esempio, un tema entri nell'agenda politica).

La finalità ultima della democrazia associativa è quella di risolvere un problema collettivo attraverso una responsabilizzazione diretta di coloro che lo avvertono. Questo tipo di partecipazione organizzata e regolarizzata dal basso fa riferimento alla mobilitazione di risorse sociali, talora “istituzionalizzate” e talora “non pianificate”. All’interno dei network associativi, propri della società civile, “le persone prendono molte altre decisioni, minori, però capaci di diminuire la distanza che altrimenti si forma tra i cittadini e lo stato, l’economia (il mercato) [...] anche gli esiti di iniquità del mercato possono essere limitati in questo modo” (Walzer 1992, 99). La *democratic civil society* è un ambiente in cui si può svolgere un ruolo effettivo di elaborazione e definizione delle politiche pubbliche, ci si può rendere capaci di decidere e si può essere membri effettivi di processi di decisione, anche se per decisioni “minori”.

Inoltre, l’associazionismo dovrebbe avere una duplice qualità: consentire tanto la cooperazione sociale che riduce gli effetti negativi del mercato quanto la competizione sociale che sostiene l’attività del mercato (Hirst 1994). L’azione di solidarietà sociale delle associazioni auto-gestite e volontarie, delle reti della cittadinanza attiva può contribuire alla crescita civile degli individui e al benessere sociale, alla sostenibilità dello sviluppo economico, provvedendo alla produzione e riproduzione di beni comuni, svolgendo una funzione talora sussidiaria rispetto a quella dei governi. Hirst sottolinea, poi, le componenti di attivazione spontanea dell’associazionismo, la qualità di auto-governo, e il carattere volontario dell’azione, in particolare a livello locale. La democrazia associativa può rafforzare le istituzioni rappresentative e contribuire a che “la società disponga di un quadro di regole essenziali di riferimento per guidare gli attori sociali; siano individuate quelle forme di fornitura dei servizi pubblici che vincolino i funzionari pubblici a rendere conto del loro operato; si proteggano i diritti e gli interessi dei cittadini” (Hirst 1997, 18). Insomma, secondo i teorici della democrazia associativa, esistono i cittadini organizzati più che un popolo anonimo (vedi box 2).

Tuttavia, è indubbio che alla base dello sviluppo della democrazia associativa vi sia (generalmente) una debole capacità aggregativa dei partiti politici. L’associazionismo indipendente prospera là dove non vi sono partiti-società capaci di racchiudere nel loro sistema rappresentativo interi blocchi sociali organizzati. Nello stesso tempo, l’associa-

zionismo registra una riduzione dei propri spazi d'azione là dove è proceduta la statalizzazione della società, con la produzione di beni sociali collettivi attraverso il welfare state. Tuttavia, se è vero lo sviluppo di quest'ultimo ha ridotto progressivamente le capacità e le opportunità della società di attivarsi e impegnarsi nella risoluzione dei problemi sociali, è anche vero che la crisi del welfare state ha riaperto il problema del riconoscimento del contributo che può essere fornito dalle associazioni private nella produzione di beni pubblici. La valorizzazione delle componenti di auto-organizzazione delle reti sociali informali e dei corpi intermedi associativi di cui sono costituite le società democratiche non deve però sfociare in tentazioni anti-statali, in quanto solamente lo stato (o comunque l'autorità pubblica) può rappresentare l'insieme degli interessi e dei valori sociali e individuali. Anche quelli che non riescono o non possono organizzarsi. Anche quelli che sono deboli e che potrebbero essere esclusi dai processi decisionali. Sul piano normativo, ogni democrazia associativa deve trovare un equilibrio tra il valore del pluralismo e quello dell'universalismo.

BOX 2

La democrazia associativa: dal popolo ai cittadini

"Il coronamento della democrazia associativa consisterebbe quindi nella restituzione delle istituzioni pubbliche – le pubbliche amministrazioni, gli organismi rappresentativi, finanche i partiti – non a un popolo sovrano genericamente inteso e demagogicamente evocato, bensì ai cittadini. Rendendo tali istituzioni meno remote e più responsabili, consentendo ai cittadini di contare di più entro di esse, sebbene per tramite delle associazioni e pur sempre nelle forme mediate della rappresentanza, si attenuerebbe l'estraneazione dei cittadini medesimi e i regimi democratici beneficerebbero di riflesso di una capitalizzazione di legittimità più elevata, così come ne beneficerebbero le loro singole istituzioni" (Mastropaolo 1999, 19).

Dal government alla governance

Nel loro insieme i processi partecipativi e deliberativi possono portare le reti della società civile a contatto e in confronto strutturato con le reti delle istituzioni rappresentative e di governo, oltre che delle amministrazioni pubbliche. Proprio una delle caratteristiche vitali dei processi partecipativi è che mettono in relazione organizzazioni for-

mali e reti informali di individui allo scopo di avviarli al confronto e alla collaborazione (Gelli 2005). Un processo politico è soddisfacente (sul piano della teoria democratica) quando i vari ambiti democratici si intrecciano e si influenzano reciprocamente, senza (tuttavia) che le logiche (e i valori) dell'uno si impongano sulle logiche (e i valori) degli altri. Ciò vale in particolare in un'epoca di transizione come l'attuale, in cui la crisi dei partiti-società ha condotto ad una ri-articolazione dei rapporti tra i vari ambiti. La democrazia rappresentativa non è più in grado di racchiudere in sé stessa gli altri ambiti democratici come nel passato. La trasformazione della democrazia rappresentativa ha portato con sé anche una trasformazione del sistema pubblico di autorità (lo Stato). Lo Stato (le autorità pubbliche in generale) è chiamato a svolgere sempre di più una funzione regolatrice delle relazioni sociali, riconoscendo spazi di azione diretta alle organizzazioni della società civile. Conservando, però, per sé quelle funzioni di produzione di beni collettivi che la società organizzata non potrebbe produrre. Il rapporto tra Stato e Società non è a "somma zero", come sostengono unilaterali teorie del passato. La ridefinizione del pubblico non equivale ad un rafforzamento del privato. Gli ambiti democratici debbono poter interagire tra di loro senza che nessuno di essi eserciti un'azione imperiale sugli altri.

Naturalmente, come hanno rilevato Arnstein, Pateman e altri autori che hanno trattato il problema dell'integrazione tra le varie forme democratiche, il problema (soprattutto a livello locale) è quello di individuare la *maximum feasible participation* (cioè la partecipazione massima fattibile) sia degli abitanti delle aree destinarie degli interventi quanto delle associazioni espressione della società civile, delle amministrazioni pubbliche, dei governi locali. Questi programmi avranno tanto più successo quanto più estenderanno il concetto di *stakeholders*, cioè tanto più si amplia il novero dei portatori di interessi coinvolti senza tuttavia ostacolare la capacità di sintesi politica propria della rappresentanza istituzionale. Solamente così la democrazia associativa e partecipativa non diventano terreni per imporre (nel primo caso) logiche concertative che premiano gli interessi più organizzati e (nel secondo caso) logiche conflittuali che premiano gli interessi più mobilitati. La base di una democrazia continuano ad essere i singoli cittadini e il loro potere elettorale.

Dunque, è inevitabile che la trasformazione della democrazia e la

sua accresciuta complessità abbiano condotto ad un passaggio del paradigma dal *government* alla *governance*. Cioè da una visione della democrazia centrata esclusivamente sulle istituzioni di governo ad una visione della democrazia a più livelli, in cui sono coinvolti attori istituzionali ma anche non istituzionali, vincolata da regole formali ma anche da convenzioni, e in cui le decisioni sono il risultato di processi orizzontali più che verticali.

Tuttavia, è bene non dimenticare che la *governance* può risultare opaca, nel senso che può offuscare le responsabilità circa le decisioni prese. Ed è bene non dimenticare che, nella *governance*, contano di più coloro che si organizzano, si mobilitano, si fanno sentire, hanno capacità di influenza, rispetto a coloro che sono privi di risorse effettive (se non il voto ogni 4-5 anni). Insomma, la *governance* può condurre a decisioni più partecipate ma anche più selettive.



Come si valuta la democrazia

Una volta precisata la struttura multipla della democrazia, il problema successivo è quello di dotarsi di criteri-guida per valutare le caratteristiche e le conseguenze di tale multi-dimensionalità democratica. In breve, come si può passare dalla qualità della democrazia alle qualità della democrazia. Per quanto ci riguarda, le dimensioni maggiormente rilevanti, e da considerare necessariamente in un'analisi della qualità di un sistema democratico, sono le seguenti: (1) la capacità del sistema democratico di garantire il rispetto della legge (o *rule of law*); (2) la capacità del sistema democratico di garantire il rendiconto durante le elezioni di chi governa (o *accountability* elettorale); (3) la capacità del sistema democratico di favorire il rendiconto tra le elezioni di chi governa (o *accountability* interistituzionale); (4) la capacità del sistema democratico di aprirsi alla società civile (o *responsiveness*); (5) la capacità del sistema democratico di promuovere la libertà e l'uguaglianza, i due valori che legittimano universalmente la democrazia².

2 Pur riconoscendo l'importanza di ognuna di queste dimensioni, in questa prima stesura del rapporto ci siamo concentrati soprattutto sull'*accountability* elettorale, sull'*accountability* interistituzionale e la *responsiveness*. Ciononostante, in questa introduzione si è comunque deciso di dare conto anche delle altre dimensioni, che sono state oggetto di una preliminare operazionalizzazione e di una raccolta di dati di cui si darà conto in fasi successive della ricerca (cfr. Appendice II).

Il rispetto della legge (*rule of law*)

La *rule of law* non è tanto la vigenza di un qualsiasi sistema legale. Il principio della superiorità della legge, ovvero il ciceroniano *legum servi sumus*, è una pre-condizione per l'esistenza di un sistema democratico. Una qualche, anche limitata, capacità di far rispettare le leggi da parte delle autorità predisposte a farlo, le caratteristiche di non retroattività, pubblicità, generalità, stabilità, chiarezza, sono elementi minimi per l'esistenza di qualsiasi ordine democratico, insieme ad altri aspetti basilari, quali il controllo civile dei militari e l'indipendenza del giudiziario (per quanto riguarda le democrazie nazionali). Anche se in gradi e forme diverse, la *rule of law* rilevante per l'analisi della "buona" democrazia deve essere, invece, ulteriormente caratterizzata da: l'applicazione *erga omnes* di un sistema legale, anche sovra-nazionale, che garantisce diritti ed eguaglianze dei cittadini; la conseguente assenza, anche a livello locale, di aree dominate da organizzazioni criminali; l'assenza di corruzione negli apparati politici, amministrativi, giudiziari; l'esistenza di una burocrazia civile, centrale e locale, competente, efficiente ed universalista nell'applicazione delle leggi e responsabile in caso di errore; l'esistenza di forze di polizia efficienti e rispettose dei diritti e delle libertà esistenti ed effettivamente garantite; l'uguale, facile accesso dei cittadini alla giustizia in caso di contenzioso tra privati ovvero tra privati ed istituzioni pubbliche; la ragionevole durata del processo penale e del contenzioso civile o amministrativo; la completa indipendenza del giudice o del collegio giudicante da qualsiasi influenza del potere politico.

I due tipi di rendiconto (o *accountability*)

In generale, per quanto riguarda il concetto di *accountability*, si può sostenere che la definizione più appropriata ai fini della ricerca empirica è la seguente: la responsabilità dei governanti fatta valere attraverso l'uso di meccanismi di monitoraggio, sanzione e premio da parte di elettori e/o attori istituzionali che hanno la capacità e la volontà di agire per controllare le azioni dei detentori del potere di governo nell'esercizio della loro attività. Più semplicemente l'*accountability* è la chiamata a rispondere per una decisione da parte di chi ha il potere di farlo. Quindi l'*accountability* va collocata nell'ambito del sistema di rappresentanza, sia per quanto riguarda la capacità del rappresentato di controllare il rappresentante e sia per quanto riguarda la capacità

dei rappresentanti ai vari livelli istituzionali di controllarsi reciprocamente. L'*accountability* presuppone tre condizioni basilari. La prima concerne l'informazione: per considerare un decisore responsabile di qualcosa, il cittadino deve sapere ciò che egli/ella ha fatto. Su questo piano, è assolutamente cruciale che ci sia un vero e proprio libero mercato delle informazioni, cioè che vi siano quotidiani, reti televisive e radiofoniche, ed altre fonti di comunicazione non-controllate dai detentori delle posizioni di governo. La seconda concerne la possibilità della giustificazione: per valutare una scelta compiuta da parte di un decisore, il cittadino deve essere messo nella condizione di conoscerne le ragioni direttamente da quest'ultimo. Ovvero, se il circuito delle informazioni non deve essere controllato dai detentori delle posizioni di governo, non deve tuttavia escludere pregiudizialmente questi ultimi. Non vi debbono essere alibi, da parte di questi ultimi, a non giustificare ciò che hanno fatto. La terza concerne il meccanismo istituzionale: il rendiconto di chi assolve compiti di governo è tanto più efficace quanto più i cittadini hanno la possibilità di punizione/ricompensa nei loro confronti durante le elezioni ovvero quanto più le istituzioni di rappresentanza hanno la possibilità di controllarli tra un'elezione e quella successiva.

Dunque, va tenuta distinta l'*accountability* elettorale, che concerne il rapporto tra eletto ed elettore, e l'*accountability* interistituzionale, che concerne il rapporto tra istituzioni, cioè tra governo e parlamento, tra potere esecutivo e potere giudiziario, ovvero tra governo e corte costituzionale, tra governo e Consiglio di Stato o Ragioneria Generale dello Stato. Più precisamente, nel caso di una democrazia come quella del Trentino, questa seconda *accountability* concerne la relazione sia tra governo e opposizione che la relazione il centro (la Provincia) e le periferie (i comuni). Dunque, se l'*accountability* elettorale presuppone l'esistenza di un sistema democratico competitivo in cui gli elettori siano messi nelle condizioni di premiare o punire i governi per ciò che hanno fatto, l'*accountability* istituzionale richiede l'esistenza di un sistema istituzionale bilanciato in cui alcune istituzioni (ovvero l'opposizione al loro interno) hanno il potere di controllare altre istituzioni (ovvero il governo).

Naturalmente, l'*accountability* elettorale è collegata alla partecipazione elettorale. Nel senso che non può ritenersi soddisfacente un sistema elettorale che, pure consentendo ai governati di premiare o punire

i governanti, disincentiva al contempo questi ultimi a partecipare alle elezioni. Comunque, per ritornare ai due rendiconti, c'è un trade-off tra le due forme di rendiconto. La prima incentiva processi di verticalizzazione dell'autorità pubblica, mentre la seconda richiede l'esistenza di processi orizzontale tra istituzioni, e cioè tra governo ed opposizione. L'analisi di queste nozioni è sul piano empirico molto problematica. Uno dei tanti problemi da affrontare riguarda l'aspetto della responsabilità potenziale distinto dalla responsabilità effettiva, cioè ciascuna delle forme di *accountability* può prevedere semplicemente la possibilità di controllo, non la realtà del controllo. Più esplicitamente, quando si sostiene che questa viene fatta valere attraverso l'uso di meccanismi di punizione o ricompensa, questi ultimi potrebbero essere riconosciuti formalmente ma non attivati praticamente. Per esempio, se vi è un sistema competitivo, tale sistema dovrebbe prevedere un ruolo significativo all'opposizione, altrimenti quest'ultima non potrà partecipare ad armi pari alla successiva elezione. Insomma, la possibilità di rendiconto è dovuta a diverse condizioni, istituzionali, politiche e culturali. Nessuna di esse può essere trascurata.

La rispondenza (o *responsiveness*)

La *responsiveness*, ovvero la rispondenza, concerne la capacità di risposta dei governanti alle domande dei governati, ovvero la capacità di interazione dei primi con i secondi al di fuori delle scadenze elettorali. Un sistema democratico è "rispondivo" quando è aperto alla partecipazione, consente forme diverse di governo e auto-governo, favorisce l'ascolto reciproco tra autorità e gruppi/associazioni, istituzionalizza il dialogo sociale. In qualche modo, la *responsiveness* deve essere considerata in connessione con l'*accountability*. Nell'insieme, tale dimensione non presenta particolari problemi definitivi. Eulau e Karpis (1977) avevano già evidenziato come la *responsiveness* costituisca un modo di sostanziare la rappresentanza "in azione". Cioè la capacità della democrazia rappresentativa di aprirsi alle esigenze e richieste della democrazia partecipativa e della democrazia associativa. Può essere misurata sulla qualità dei servizi da assicurare agli individui e ai gruppi/associazioni ma anche sulle opportunità che vengono offerte a questi ultimi di fare sentire la loro voce; così può essere misurata sulla base del tipo di benefici materiali che vengono distribuiti attraverso l'amministrazione pubblica ma anche sulla base della elargizione di

beni simbolici che creano, rafforzano o riproducono un senso di fiducia e sostegno dei rappresentati verso i rappresentanti.

Tuttavia, è evidente, la misurazione empirica della “responsività” non è facile. Se la misura della soddisfazione dei cittadini nei confronti del sistema democratico è rilevabile attraverso sondaggi ripetuti con regolarità (per stabilire la fiducia selettiva nei confronti delle autorità istituzionali oppure il sostegno generico nei confronti del sistema democratico), non altrettanto si può dire relativamente allo stato delle relazioni tra i governanti e i governati in determinate politiche pubbliche (per stabilire la distanza o la vicinanza tra i primi e i secondi). In quest'ultimo caso, i sondaggi non servono. Occorre utilizzare gli strumenti delle indagini qualitative, basate su interviste in profondità agli attori pubblici e privati coinvolti in un dato processo di politica pubblica oppure coinvolti in un più generale processo di interazione politica e culturale. La rispondenza rinvia, dunque alla legittimità, piuttosto che alla legalità, di un sistema democratico. Essa riguarda la percezione che i cittadini hanno dell'apertura delle istituzioni e delle élite politiche e amministrative alle loro richieste, anche se talora tali richieste sono avanzate in modo confuso, incerto e contraddittorio. Dunque, non è un problema di semplice accettazione delle istituzioni vigenti ovvero di obbedienza per mancanza di meglio. Piuttosto, è un problema di diffusione di atteggiamenti o predisposizioni favorevoli alle istituzioni democratiche vigenti per la loro permeabilità alle richieste sociali e individuali.

La libertà e l'eguaglianza

Libertà ed uguaglianza sostanziano gli ideali democratici. Non vi può essere una democrazia che neghi l'uno o l'altro, o peggio ancora entrambi. Naturalmente, possono essere diverse le combinazioni empiricamente realizzate di libertà ed eguaglianza, potendosi accentuare più la prima o più la seconda in diversi contesti storici e nazionali. Tuttavia, è evidente, un sistema democratico è tanto più solido quanto più riesce a soddisfare le richieste di una maggiore libertà e di una minore disuguaglianza. È anche evidente che tra le due vi è un trade-off che ogni sistema democratico dovrà sapere affrontare. Ovvero, la ricerca di una maggiore libertà (individuale) potrebbe avvenire a spese di una maggiore disuguaglianza (sociale) e viceversa. La democrazia, per definizione, è un sistema sub-ottimale. La massimizzazione contestuale

di entrambi i suoi ideali non è realizzabile. Se la libertà è misurabile attraverso la qualità dei diritti democratici esistenti in un dato contesto (vedi box 3), assai più complessa è la misurazione della eguaglianza/disuguaglianza. E soprattutto è assai più controverso il criterio per fissare il grado socialmente accettabile di quest'ultima. Insomma, ciò che è un'eguaglianza accettabile per alcuni può essere, al contrario, una disuguaglianza intollerabile per altri.

BOX 3

I diritti democratici

Per cominciare vi sono i diritti civili, cioè quelli attinenti alla libertà personale, al diritto di difesa, al diritto alla riservatezza, alla libertà di domicilio, alla libertà di circolazione e di soggiorno, alla libertà di espatrio e di emigrazione, alla libertà e segretezza della corrispondenza, alla libertà di manifestazione del pensiero e di espressione, alla libertà di insegnamento, alla libertà di informazione e di stampa, e ancora alle libertà di riunione, di associazione ed organizzazione, anche politica, oltre che di unione sindacale. Inoltre, tra i diritti civili un posto a sé stante dovrebbero avere i cosiddetti diritti civili-economici, ricordati da Giddens (1984), e tra questi andrebbero considerati non solo i diritti di proprietà e di iniziativa economica, pur con i limiti sociali fissati dalla legge, ma anche i diritti interni al posto di lavoro connessi con le modalità di svolgimento del lavoro, il diritto a un'equa retribuzione, il diritto al riposo, la libertà di trattativa sindacale. Poi vi sono i diritti politici ovvero il diritto di voto, il diritto dei leader politici di competere per il sostegno (elettorale), la possibilità di essere eletti a pubblici uffici (elettorato passivo). Ma in una buona democrazia, il diritto politico per eccellenza, cioè il diritto di voto o di elettorato attivo, può essere potenziato ed esteso se i meccanismi elettorali sono tali da dare all'elettore anche il diritto di eleggere il governo, anche formalmente (elezione del capo dello stato o primo ministro che sia anche il capo del governo) o solo nei fatti (in un contesto bipolare è eletto primo ministro il leader del partito o della coalizione vincente). Un diritto di voto ancora più ampio emergerebbe se il cittadino potesse in elezioni primarie influenzare o determinare le candidature elettorali, cioè l'elettorato passivo. Ovviamente vi è, poi, il problema della cittadinanza politica estesa ai residenti adulti in un certo territorio, tale da evitare l'esclusione dei recenti immigrati. Vi sono quindi i diritti sociali come: il diritto alla salute ovvero all'integrità psico-fisica, il diritto all'assistenza e alla previdenza sociale, il diritto a un lavoro, il diritto a livelli dignitosi di vita, il diritto di sciopero, il diritto allo studio, il diritto a un ambiente salubre e, più in generale, il diritto all'ambiente e la connessa tutela ambientale, il diritto all'abitazione (Dahl 1971; Marshall 1976).

Tutti i sistemi democratici garantiscono in modi e gradi diversi tale batteria di diritti. Due aspetti rilevanti, tuttavia, sono importanti per l'analisi qualitativa della democrazia. Il primo attiene alla possibilità di arricchire il patrimonio dei diritti e delle libertà civili dei cittadini, purché non creino limiti e danni ad altri. Il secondo riguarda le modalità concrete di attuazione di quei diritti a favore di tutti gli abitanti in una certa area. Questo secondo aspetto riprende i problemi di efficienza collegati ad ogni diritto. Infatti, non è sufficiente che un diritto sia dichiarato o riconosciuto, se esso poi non è adeguatamente "implementato". Ad esempio, non è sufficiente che venga riconosciuto il diritto alla difesa, se poi esso non si traduce concretamente nel diritto di un cittadino ad essere giudicato in tempi ragionevoli, in modo equo ad avere la possibilità di essere difeso adeguatamente, a prescindere dal suo status economico.

Inoltre, molti diritti hanno una valenza cognitiva, e non solo istituzionale. Il diritto (civile) di libertà di opinione e di critica potrebbe essere neutralizzato, *de facto*, in contesti sociali altamente comunitari. Oppure il diritto (politico) di partecipazione agli affari pubblici potrebbe essere neutralizzato, *de facto*, in contesti politici altamente partitizzati. Infine, i diritti (sociali) costano, e il loro rispetto può essere messo in discussione in congiunture critiche. Insomma, la qualità di una democrazia dipende dal grado di libertà e di eguaglianza che essa riesce a promuovere. Tuttavia, è bene tenere presente che sia l'una che l'altra sono collegate da una relazione inversamente proporzionale.



Conclusione

Per qualità della democrazia occorre intendere la qualità degli ambiti che strutturano una democrazia complessa. Per la nostra ricerca abbiamo considerato tre ambiti cruciali di un sistema democratico: quello rappresentativo, quello partecipativo e quello associativo. Questi ambiti sono retti da logiche diverse, vedono l'attivazione di attori diversi e mirano a realizzare valori democratici diversi. Non esiste, di conseguenza, un unico criterio per valutare la qualità di un sistema democratico. Se la competizione può qualificare la democrazia della rappresentanza, non necessariamente ciò vale per la democrazia partecipativa. Se il pluralismo connota la democrazia associativa, nondimeno esso non deve impedire alla democrazia rappresentativa di giungere a sintesi

politiche che potrebbero sacrificare gli interessi di settori di quel pluralismo. Nello stesso tempo, occorre tenere presente che la misurazione della qualità democratica non è facile. Essa non può fare riferimento a dati esclusivamente obiettivi, come possono essere quelli statistici e istituzionali. La qualità è spesso l'esito di una percezione personale ovvero di una valutazione soggettiva. Richiede, perciò, l'ascolto degli attori coinvolti nel processo politico, attraverso sondaggi, gruppi di discussione e interviste in profondità. Si tratta di un terreno pericoloso di indagine, eppure foriero di informazioni essenziali per capire lo stato di salute di un sistema democratico.

PARTE II LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA IN TRENTINO



Introduzione

La democrazia rappresentativa è strutturata intorno ad un doppio rapporto: (1) quello tra elettori ed eletti e (2) quello tra gli eletti con funzioni di governo e gli eletti con funzioni di opposizione. In altri termini, la democrazia rappresentativa riguarda il circuito di relazioni che connettono i cittadini al legislativo e quindi all'esecutivo. Dunque, per capirne la qualità, occorre mettere a fuoco la struttura che organizza quel circuito. Per quanto riguarda il primo rapporto, è evidente che occorre considerare le caratteristiche del sistema elettorale e della classe politica. Per quanto riguarda il secondo rapporto, è altrettanto evidente che occorre considerare le relazioni istituzionali tra governo e opposizione, oltre che tra i membri del governo e la loro maggioranza legislativa. Il primo rapporto può essere indagato sulla base degli strumenti della ricerca istituzionale. Il secondo rapporto, invece, può essere indagato attraverso indagini qualitative, cioè interviste e sondaggi ad attori qualificati. La democrazia rappresentativa è una struttura multi-livello, in quanto si articola in modo diverso in relazione alle caratteristiche e alle complessità dei contesti. Così, la nostra democrazia è insieme sovranazionale, nazionale, regionale/provinciale e comunale. Questi livelli si intrecciano ma rimangono nondimeno distinti per logica di funzionamento. Così, è indubbio che anche in Trentino la democrazia rappresentativa abbia assunto tale struttura multi-livello, connotandosi quindi in modo diverso la logica di funzionamento del sistema politico che organizza mezzo milione di abitanti (come quello provinciale) e il sistema politico dei comuni (con le loro diverse connotazioni demografiche e geo-politiche).



Il rapporto elettori-eletti

Il contesto italiano

Nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, le istituzioni della rappresentanza sono state profondamente riformate in tutto il paese attraverso una revisione sia dei sistemi elettorali che di quelli istituzionali. Tale riforma ha riguardato sia il livello nazionale che quello locale (relativo, cioè, ai comuni, alle province e alle regioni). Naturalmente,

noi abbiamo analizzato le riforme elettorali e istituzionali locali, cercando di delineare le loro conseguenze relativamente sia all'*accountability* elettorale che a quella interistituzionale. La legge elettorale 25 marzo 1993, n. 81, costituisce forse la più compiuta riforma avviata in Italia in quel periodo. Introducendo l'elezione diretta del sindaco ed un sistema elettorale dagli effetti maggioritari, l'intento dei riformatori era stato quello di ridisegnare il sistema di governo comunale, favorendo, al contempo, un nuovo rapporto tra eletti ed elettori. In effetti, sarebbe sbagliato considerare questa legge come una semplice legge elettorale. Essa, infatti, ha rovesciato la logica di funzionamento del sistema di governo comunale, ponendo al suo vertice il sindaco e la sua giunta. Mentre questi, nel tradizionale sistema di governo parlamentare in vigore fino al 1993, dipendevano dai consigli comunali, dal 1993 essi vengono a ricoprire un ruolo preminente (Baldini e Legnante 2001).

La stagione delle riforme non ha lasciato immune nemmeno il Trentino. Sebbene protetto da uno Statuto di autonomia di rango costituzionale, anche in Trentino sono state adottate diverse riforme. Naturalmente, una riforma cruciale è stata quella che ha condotto ad un nuovo sistema elettorale per l'elezione del Consiglio provinciale, riforma quindi precisata dalla legge del 2003 (vedi box 4). È comune opinione che tale legge abbia positivamente favorito una maggiore competizione e una maggiore stabilità del sistema politico provinciale. Come esito importante si consideri l'instabilità registrata dai governi provinciali negli anni Novanta del secolo scorso, come effetto della crisi del sistema di partito che aveva organizzato la democrazia rappresentativa post-bellica. Tuttavia, ai fini della nostra indagine, è più significativo indagare la riforma introdotta già negli anni Novanta sul piano dei comuni del Trentino. Infatti, vista l'alta frammentazione municipale del Trentino, e viste le differenziate dimensioni di questi ultimi, la legge che ha portato all'elezione diretta del sindaco (la legge regionale 30 novembre 1994, n. 3) può consentirci di mettere in luce con precisione lo stato della democrazia locale nel territorio provinciale.

La riforma elettorale dei comuni

Il nuovo sistema elettorale è diverso a seconda della dimensione dei comuni. Nel caso i comuni abbiamo fino a 3.000 abitanti, la formula elettorale adottata è di tipo maggioritario. Nella scheda sono riportati i simboli delle liste in competizione, ciascuna collegata ad un candidato

BOX 4

Il sistema per l'elezione del Consiglio Provinciale del Trentino

La legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia" disciplina sia il sistema elettorale in senso stretto (elettorato attivo e passivo, regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità, procedimento elettorale, calcolo dei seggi, ecc.), sia i contenuti fondamentali della forma di governo provinciale (costituzione della giunta, status dei componenti della giunta, rapporti fondamentali fra gli organi statutari, rapporto di fiducia, ecc.). Tale legge ha introdotto un sistema elettorale proporzionale corretto da premio di maggioranza per la coalizione di liste vincente. Esso si basa su un turno unico per la contestuale elezione del presidente della Provincia e del Consiglio provinciale. Prevede l'obbligo di collegamento di ogni lista (o gruppo di liste) a un candidato presidente della Provincia. Il voto è di lista su scheda unica per il candidato presidente e per le liste collegate. È vietato il voto disgiunto. È possibile esprimere fino a tre preferenze per candidati alla carica di consigliere della lista prescelta.

sindaco. Di conseguenza, votare per una lista significa votare automaticamente per il candidato sindaco collegato, e viceversa. Viene eletto sindaco il candidato che ottiene più voti e, solo in caso di parità, è previsto un turno di ballottaggio. Alla lista che appoggia il candidato sindaco vincente vanno i due terzi dei seggi del consiglio comunale, mentre il rimanente terzo viene attribuito in modo proporzionale tra le restanti liste. Ora, i consigli nei comuni con meno di 3.000 abitanti sono formati da 15 consiglieri. Questo significa che la lista collegata al sindaco vincente avrà 10 seggi, mentre le altre liste si divideranno in modo proporzionale (attraverso il metodo d'Hondt) i restanti 5 seggi. Nei comuni con meno di 3.000 abitanti il sindaco presiede il consiglio comunale, che nomina anche i componenti della giunta (gli assessori non possono essere più di 4, 2 dei quali possono essere scelti esternamente al consiglio) e propone all'approvazione del consiglio per l'approvazione gli indirizzi generali di governo.

Nei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, l'elezione del consiglio comunale avviene su base proporzionale con l'assegnazione di un premio di maggioranza. Sono ammessi collegamenti tra un candidato sindaco e più liste collegate. L'elettore ha due scelte di voto: può

votare per un candidato-sindaco e per una lista a lui collegata oppure può votare per un candidato-sindaco senza votare una lista. La legge del 1994 prevedeva anche la possibilità di voto disgiunto, poi cancellata con la razionalizzazione introdotta con la legge regionale 22 dicembre 2004, n. 7: nelle elezioni tenutesi tra il 1995 e il 2004 un elettore, cioè, poteva esprimere un voto per un candidato-sindaco e un voto per una lista a lui non collegata. È proclamato vincitore il candidato-sindaco che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. Se ciò non avviene, si procede ad un ballottaggio tra i due candidati più votati, prima del quale le liste collegate a candidati non ammessi al ballottaggio possono decidere di collegarsi con uno dei due candidati. E' quindi eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti. Alla lista o alle liste collegate al candidato vincente (che ottengono almeno il 40% del totale dei voti espressi) è assegnato almeno il 60% dei seggi del consiglio. I restanti seggi sono attribuiti tramite il metodo proporzionale d'Hondt tra le restanti liste. Il sindaco presiede la giunta, formata da un numero di assessori pari a 6 nei comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 10.000 abitanti, un numero non superiore ad 8 nei comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 100.00 abitanti, e un numero non superiore a 10 per gli altri comuni e per il capoluogo di provinciale. Anche in questo caso, il sindaco può nominare degli assessori esterni in numero non superiore alla metà dei componenti della giunta. Nei comuni con più di 13.000 abitanti è prevista l'incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere.

Vi sono pochi dubbi sul fatto che la legge regionale del 1994 abbia favorito la stabilità e la governabilità dei comuni. Il sindaco può ora contare su una maggioranza chiara che gli permette di realizzare il suo programma di governo. Inoltre, l'azione del sindaco è resa più trasparente e, di conseguenza, "giudicabile" dagli elettori nelle elezioni successive. Come è stato scritto della legge elettorale nazionale (n. 81 del 1993), che è molto simile alla legge in vigore in Trentino, la riforma del sistema di elezione dei sindaci costituisce "un esempio di ingegneria istituzionale andato a buon fine" (Vassallo 2001, 726).

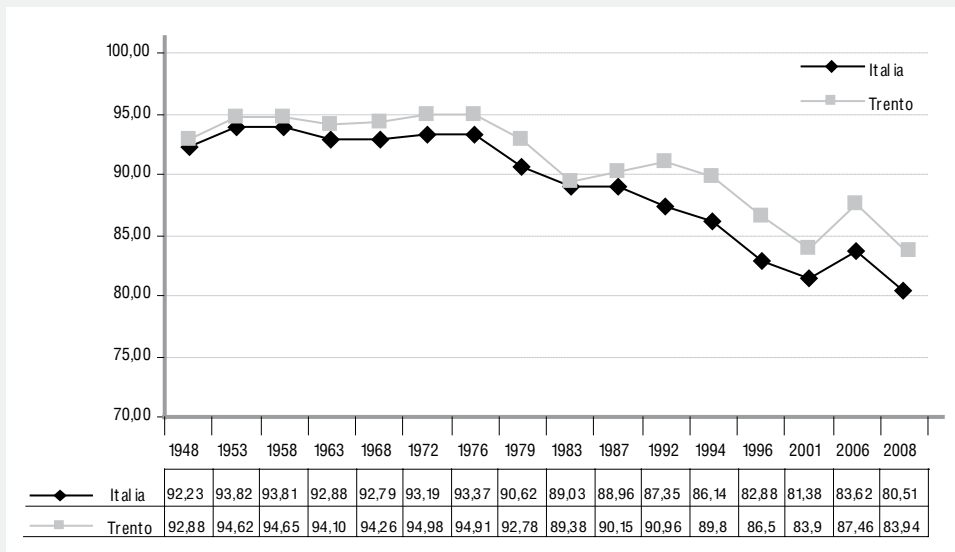
La partecipazione e il rendiconto elettorale

Quali sono state le conseguenze della riforma per quanto riguarda sia la partecipazione che il rendiconto elettorale? In tutto il secondo dopoguerra, il Trentino si è caratterizzato per gli alti livelli di partecipa-

zione dei suoi cittadini alle diverse elezioni (Brunazzo e Fabbrini 2005). Come si può vedere dalla figura 1, tra il 1948 al 2008, la percentuale dei votanti resta sempre al di sopra della media nazionale. Questi alti livelli di partecipazione sono stati a lungo considerati espressione dell'esistenza di una subcultura territoriale molto forte, che accomunava il Trentino con altre regioni e province del Nord-Est italiano, che costituivano la cosiddetta "zona bianca".

FIG. 1.

Percentuale dei votanti nelle elezioni per la Camera dei deputati in Trentino (1948-2008)



Nella zona bianca, la subcultura prevalente era fondamentale influenzata dalla Chiesa e dalle strutture associative del mondo cattolico, che andavano oltre la loro missione legata alla religione e alla fede per offrire, più in generale, un orientamento all'organizzazione della vita sociale e contribuivano allo sviluppo di una rete di solidarietà a carattere anche economico che svolgeva funzione di integrazione e di riferimento per la costruzione di un'identità sociale.

I partiti (organizzati in partiti-società) che si muovevano nel contesto della zona bianca e, in particolare, il partito egemone, la Democrazia cristiana, costituivano il riferimento culturale delle società locali, i garanti del sistema di servizi pubblici e privati, i promotori di attività

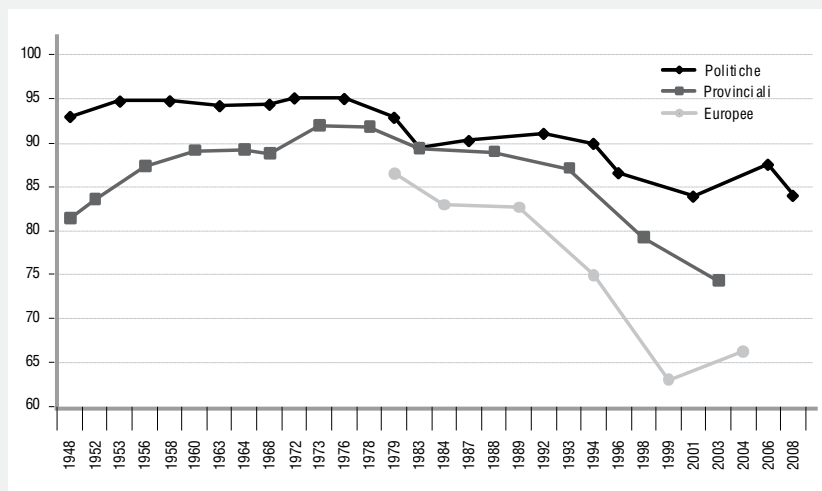
finalizzate a promuovere l'integrazione dei gruppi sociali, i trasmettitori di valori e modelli cognitivi e comportamentali. Questi partiti promuovevano la partecipazione politica, garantivano la rappresentanza della società, orientavano e tutelavano la società e le comunità, sostenevano il sistema sociale ed economico locale ed erano in grado di farsi mediatori tra la società locale e lo Stato centrale. Come scrive Diamanti (2003, 19), nella zona bianca (e nella zona rossa, dove il partito egemone era quello comunista) "i partiti... [erano] strettamente collegati alle organizzazioni e alle tradizioni ideologiche e religiose del contesto locale, a cui [offrivano] sostegno all'interno della realtà territoriale e rappresentanza all'esterno, nei confronti degli altri contesti e soprattutto dello Stato centrale. Più che un'entità distinta, la politica [era] parte del mondo locale. Ne [configurava] il governo, spesso ne [costituiva] e [strutturava] i servizi e la vita associativa, visto che i partiti di massa... [costituivano] un riferimento essenziale della rete comunitaria". Anche in Trentino, come è noto, la Dc era stata percepita come il garante della continuità del modello locale attraverso la promozione di politiche pubbliche destinate alla sua riproduzione. Il sostegno ad essa esprimeva quindi una identificazione comunitaria, più che ideologica. Anche il Trentino è stato a lungo governato da un partito-società.

Con un leggero ritardo rispetto ad altre zone italiane, anche in Trentino i cambiamenti politici che conosce l'Italia producono i loro effetti: la modernizzazione del paese affiancata da un crescente processo di secolarizzazione, la crisi del sistema politico della Prima repubblica e la fine delle grandi culture ideologiche che l'avevano caratterizzata si riflettono sui livelli di partecipazione, che da una parte diminuiscono, dall'altra si differenziano a seconda del tipo di elezione (fig. 2 e tab. 1).

Il variare del livello di partecipazione a seconda della competizione può essere considerato un elemento di maturità dell'elettorato. Come sostiene Florida (2005, 13), "la crisi del cemento ideologico e l'allentamento dei vecchi collanti politico-culturali produce, in quote crescenti di cittadini, un approccio alla politica e alla scelta di voto che potremo definire condizionato e selettivo, legato alla capacità che l'offerta politica, in quel momento e nelle diverse scadenze elettorali, mostra nel rappresentare interessi e forze sociali e nel motivare adeguatamente passioni e idee". Si aprono quindi spazi affinché anche la non partecipazione al voto diventi non solo possibile, ma anche legittima,

FIG. 2.

Percentuale dei votanti alle elezioni politiche, regionali ed europee in Trentino (1948-2008)



TAB. 1.

Percentuale dei votanti alle elezioni politiche, regionali ed europee in Trentino (1948-2008)

	1948	1952	1953	1956	1958	1960	1963	1964	1968	1972
Politiche	92,88	-	94,62	-	94,65	-	94,10	-	94,26	94,98
Provinciali	81,30	83,51	-	87,23	-	89,07	-	89,15	88,74	-
Europee	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1973	1976	1978	1979	1983	1984	1987	1988	1989	1992
Politiche	-	94,91	-	92,78	89,38	-	90,15	-	-	90,96
Provinciali	91,90	-	91,77	-	89,30	-	-	88,92	-	-
Europee	-	-	-	86,46	-	82,90	-	-	82,59	-
	1993	1994	1996	1998	1999	2001	2003	2004	2006	2008
Politiche	-	89,83	86,51	-	-	83,85	-	-	87,46	83,94
Provinciali	87,03	-	-	79,19	-	-	74,21	-	-	-
Europee	-	74,87	-	-	62,95	-	-	66,20	-	-

costituendo anche questa una modalità di espressione politica. In questo contesto, è possibile che pure le elezioni comunali siano venute ad assumere un significato diverso che in passato: la posta in gioco non è l'affermazione della vicinanza rispetto ad un partito politico e l'"identità" politica dell'elettore, ma una scelta diversa ed autonoma da quella che si fa nel momento in cui si partecipa alle elezioni politiche o a quelle europee. In altre parole, accanto ad un'espressione di consonanza ideologica, per una grande parte dei cittadini l'espressione di voto alle elezioni comunali assume un ruolo di primo piano il giudizio circa la capacità del sindaco uscente e della sua giunta di rispondere alle loro esigenze. Insomma, con il declino irreversibile dei partiti-società anche il Trentino ha dovuto registrare la trasformazione del modo di funzionare della democrazia rappresentativa. Il livello politico e il livello sociale si sono reciprocamente distanziati. Nella transizione degli anni Novanta e inizio del Duemila partiti nuovi sono sorti dalla crisi di quelli vecchi. In alcuni casi essi si sono inizialmente configurati come agenzie elettorali di tipo territoriale piuttosto che come rappresentanti di consolidati blocchi sociali.

Inevitabilmente, questa trasformazione ha condotto ad un declino della partecipazione elettorale (il voto è stato sempre di meno percepito come un "dovere comunitario"), ma non ad un declino così significativo da mettere in discussione l'efficacia del rendiconto elettorale. In realtà, l'elezione diretta dei sindaci ha rafforzato tale efficacia, favorendo la progressiva sostituzione del rapporto politico tradizionale con un rapporto più personalizzato (tra elettori e candidati/sindaci). Talora questo rapporto ha beneficiato di precedenti relazioni territoriali (il sindaco come notevole riconosciuto di una valle o di un comune), talaltra esso è stato la conseguenza della nascita di nuovi imprenditori politici, relativamente svincolati da strutture organizzate. Queste ultime, a loro volta, hanno attraversato continue trasformazioni organizzative alla ricerca di un nuovo equilibrio sistemico (che ancora non pare abbiano raggiunto).



Il rendiconto interistituzionale

Il questionario

Se la riforma elettorale non ha ridotto il rendiconto elettorale (anzi, per molti versi, lo ha accresciuto), si può dire altrettanto per quanto

riguarda il rendiconto interistituzionale (cioè quello che concerne il potere di controllo delle opposizioni sui governi e quindi delle periferie sul centro)? Per rispondere a questa domanda abbiamo dovuto rivolgerci agli attori che agiscono nella democrazia rappresentativa, somministrando un questionario a tutti sindaci e capi-gruppo del Trentino³. Ci siamo interrogati a lungo sull'opportunità di intervistare i soli sindaci oppure i sindaci e tutti i consiglieri comunali. Nel primo caso avremmo privilegiato i vertici delle amministrazioni locali, ma non avremmo avuto la voce delle opposizioni (che era ciò che ci interessava di più, visto il carattere neo-parlamentare della forma di governo emersa con la riforma elettorale); nel secondo caso ci saremmo imbattuti in difficoltà tecniche rilevanti (identificare e raggiungere tutti i consiglieri avrebbe richiesto un lungo lavoro) e avrebbe fatto lievitare i costi della ricerca. Abbiamo anche pensato ad un campione stratificato per dimensione dei comuni e ruolo politico dei consiglieri, ma ci saremmo comunque imbattuti in problemi tecnici. Abbiamo quindi deciso di intervistare i sindaci e i capigruppo. Intervistare questi ultimi ci ha permesso di avere la voce delle minoranze e di sentire la voce dei coordinatori dei gruppi consiliari. Il questionario era molto lungo (circa 25 minuti) e complesso (affrontava diversi temi). Tra i diversi temi affrontati vi erano la carriera politica di sindaci e capigruppo, la valutazione della riforma del 1994 che introduce il sistema maggioritario per l'elezione dei sindaci e dei consigli, la competenze dei comuni e i risultati raggiunti, i rapporti tra i comuni e la società civile, gli interessi economici e gli attori presenti sul territorio, i rapporti con la PAT, le caratteristiche dei partiti territoriali e la riforma che introduce la Comunità di valle. Il questionario ai capigruppo era leggermente più breve, perché non comprendeva le domande relative alle competenze dei comuni e al loro uso. Le domande erano formulate nello stesso modo per i due questionari, e questo ha reso possibile una comparazione diretta delle risposte. Gli alti tassi di risposta hanno mostrato che la questione della qualità della democrazia rappresentativa è vissuta con grande interesse. I risultati sembrano indicare l'esistenza di una valutazione

3 Pur trattandosi della prima ricerca sistematica di questo tipo sul Trentino, altre istituzioni regionali hanno svolto ricerche in questi ambiti. Si pensi, per esempio, al caso delle Marche, che, fin dal 2002 ha incaricato un gruppo di studiosi incardinati presso l'Università di Urbino (in particolare, presso il Laboratorio di studi politici e sociali - La Polis - diretto da Ilvo Diamanti) di studiare alcune delle tematiche qui presentate. Oppure si pensi al caso dell'Emilia Romagna, che, appoggiandosi alle strutture di ricerca dell'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna, ha pubblicato diversi "Rapporti sull'autonomia locale" nella rivista "Le istituzioni del federalismo". Infine, per quanto riguarda la Toscana, l'Ufficio e Osservatorio elettorale regionale ha prodotto diversi studi sull'impatto della riforma elettorale del 1993 sulle istituzioni comunali.

differenziata (positiva per alcuni ma negativa per altri) rispetto agli effetti della riforma sul rendiconto interistituzionale.

La valutazione degli attori

Nel complesso, la riforma del 1994 è giudicata positivamente. Il 78,8% degli intervistati la giudica molto o abbastanza positiva. Ma se il dato viene disaggregato, si può vedere che le risposte si differenziano in base alla carica detenuta (sindaci e capigruppo) dagli intervistati. Infatti, il 93% circa dei sindaci esprime un giudizio positivo contro il 71,5% dei capigruppo. La categoria non sa/non risponde è sostanzialmente inesistente, segno che gli intervistati conoscono la riforma e che hanno idee chiare in proposito. Non si potrà dire lo stesso per la riforma relativa all'introduzione delle Comunità di valle, come si vedrà in seguito. Il 28% dei capigruppo esprime un giudizio fortemente negativo o abbastanza negativo, contro il 7% circa dei sindaci. I sindaci che esprimono un giudizio molto negativo sono stati eletti per la prima volta prima del 1994 o per la prima volta dopo il 2005. Non sembra, però, che vi sia un problema di "generazione" (nostalgia verso il proporzionale dei sindaci più politicamente anziani vs. favore per il maggioritario dei sindaci politicamente più giovani). E così pare anche per i capigruppo.

In proposito, vi sono due variabili importanti da considerare. La prima riguarda la dimensione dei comuni. I sindaci che esprimono un giudizio negativo della riforma sono principalmente nei comuni con meno di 3.000 abitanti. Questo è solo parzialmente vero nei casi dei capigruppo. Quasi un quarto dei capigruppo dei comuni con più di 10.000 abitanti esprime un giudizio negativo della riforma del 1994. Occorre allora domandarsi perché questo avvenga. E qui occorre introdurre una seconda variabile: quella dell'appartenenza politica. Abbiamo chiesto ai capigruppo se il loro gruppo faceva parte della maggioranza, dell'opposizione o offriva un appoggio esterno alla giunta. Questa terza categoria è molto limitata, per cui ci siamo concentrati sulla divisione maggioranza e opposizione.

I dati mostrano chiaramente che i giudizi negativi crescono tra i capigruppo dell'opposizione, così come, di converso, i giudizi positivi prevalgono tra i rappresentanti della maggioranza. Questo pone dei problemi di interpretazione. Perché l'opposizione è più critica verso la riforma maggioritaria? Vi sono tre risposte possibili. La prima. L'oppo-

sizione è critica perché non vuole stare all'opposizione. In genere chi è all'opposizione è più critico rispetto a chi governa. La seconda. L'opposizione è critica perché non sa fare opposizione: non si rende conto, cioè che le regole che al momento la penalizzano un giorno potrebbero favorirla. La terza. L'opposizione è critica perché la maggioranza non sa fare la maggioranza. È la questione speculare alla prima interpretazione: la maggioranza non si preoccupa di coinvolgere l'opposizione nelle sue scelte e interpreta il suo ruolo in modo "dispotico". In tutti e tre i casi vi è un problema sia istituzionale che culturale. Istituzionale, nel senso che il nuovo modello governativo non sembra riconoscere un ruolo effettivo all'opposizione. Culturale, nel senso che la logica maggioritaria potrebbe essersi scontrata con una realtà comunitaria poco ospitale nei suoi confronti (in particolare nei piccoli comuni).

Sindaci e capigruppo concordano sostanzialmente sul fatto che la legge elettorale maggioritaria abbia favorito la distinzione tra maggioranza e opposizione (anche se i sindaci, come è naturale aspettarsi, sono leggermente più cauti in proposito). I capigruppo, però, ritengono che la riforma abbia prodotto un rapporto più gerarchico tra il sindaco e la giunta (più di quanto non lo ritengano i sindaci) e che abbia prodotto uno svilimento del ruolo del consiglio comunale. Quasi il 16% dei capigruppo ritiene che questa ultima affermazione sia vera, contro il 45% dei sindaci.

Questa differenziazione di valutazioni tra i capigruppo e i sindaci si rivela anche nel fatto che circa il 20% dei primi ritiene che la riforma del 1994 abbia addirittura ridotto la legittimazione popolare del sindaco, cosa che invece la riforma voleva promuovere attraverso l'elezione diretta. Sembra quasi che prima che l'elezione diretta, alcuni capigruppo associno la legittimazione dei sindaci con il fatto di essere rappresentanti della comunità comunale nel suo complesso, e non solo espressione di una maggioranza. Anche in questo caso, la differenza tra maggioranza e opposizione aiuta a spiegare molto. I giudizi più critici vengono dall'opposizione, naturalmente. In particolare, il 92% circa dei capigruppo di opposizione ritiene infatti che la riforma abbia prodotto una eccessiva distinzione tra maggioranza e opposizione, e addirittura il 90% di essi ritiene che la riforma abbia di conseguenza svilito il ruolo del consiglio comunale. È indicativo che solamente il 13% circa dei capigruppo di opposizione vedano nella legge del 1994 un modo di incrementare la partecipazione dei cittadini. Non stupisce,

quindi, che molti capigruppo dell'opposizione propongano un ritorno al sistema proporzionale, cosa appoggiata, singolarmente, anche dal 20% dei sindaci, che dovrebbero essere i principali benefattori della riforma. Certamente, i giudizi dei sindaci e dei capigruppo di maggioranza sulla riforma del 1994 sono più ottimisti, anche se è generalmente assai più positiva la valutazione della riforma da parte dei sindaci rispetto a quella dei capigruppo della loro maggioranza.

La rappresentanza multi-livello

In conclusione, la nostra indagine ci ha fornito alcune indicazioni importanti. La riforma elettorale del 1994 ha sicuramente accresciuto il grado di rendiconto elettorale dei sindaci. L'elezione diretta del sindaco ha accresciuto le capacità di sanzione/premio dei cittadini. Il meccanismo di rendiconto del sindaco nei confronti dei suoi elettori è stato significativamente semplificato e probabilmente rafforzato. Tuttavia, quella riforma ha messo in luce anche importanti limiti interistituzionali. La logica verticale della differenziazione propria del sistema maggioritario non è stata ri-equilibrata da una logica orizzontale propria dei sistemi di controllo interistituzionali. L'opposizione si percepisce come marginale, probabilmente per la sopravvivenza di una cultura consensuale al suo interno, ma sicuramente per una scarsa capacità istituzionale che le è stata riconosciuta. Se l'opposizione non può disporre delle risorse istituzionali, amministrative e conoscitive della giunta, è inevitabile che essa non può svolgere con efficacia e soddisfazione il proprio compito. Tant'è che in molti casi, l'azione di controllo sul sindaco e la giunta viene svolta dal segretario comunale (se non addirittura dal difensore civico a cui ci si rivolge in mancanza di meglio).

La conseguenza della riforma del 1994 sembra dunque essere stata un abbassamento del rendiconto interistituzionale. Si può argomentare, in conclusione, che la riforma maggioritaria non si è conciliata con la struttura e lo spirito comunitari, se non familiari, di molti piccoli e piccolissimi comuni, dove la politica locale è basata su relazioni personali e interfamiliari. Tant'è che (anche nelle più recenti elezioni del 2005) in non pochi comuni, infatti, si è presentata una sola lista in occasione delle elezioni. Infine, la riforma del 1994 ha ridotto forse eccessivamente la natura multi-livello della democrazia rappresentativa del Trentino. Mostrando che ciò che va bene per il sistema politico provinciale potrebbe andare non altrettanto bene per quello di un piccolo comune.



I rapporti centro-periferia: le Comunità di valle

Come è il rendiconto interistituzionale relativamente ai rapporti centro-periferia nel Trentino? Ogni democrazia rappresentativa, infatti, deve tenere in equilibrio i poteri delle autorità centrali con quelli delle autorità periferiche. Ciò vale anche (e vieppiù) per il Trentino, il cui sistema territoriale è fortemente policentrico. Vale dunque la pena di indagare la qualità della democrazia trentina anche relativamente ai rapporti interistituzionali tra la Provincia e i comuni.

Dopo tutto, uno dei caratteri storici del Trentino è rappresentato, proprio, dalla numerosità dei suoi comuni. Come si sa, la Provincia Autonoma di Trento è composta da 223 comuni, il 52% dei quali ha una popolazione al di sotto dei 1.000 abitanti (tab. 2). Solamente 25 comuni hanno una popolazione superiore ai 3.000 abitanti. Tale policentrismo comunale ha alimentato tradizionalmente un forte senso civico tra i cittadini, ma anche un certo corporativismo territoriale, talora ostacolando l'uso razionale delle risorse disponibili.

TAB. 2.

Le dimensioni dei comuni trentini e popolazione residente per classi di ampiezza demografica al censimento del 2001

Classe dimensionale	Numero comuni	Popolazione residente
Fino a 500 ab.	51	16.884
501 - 1.000 ab.	65	46.624
1.001 - 2.000 ab.	65	90.651
2.001 - 3.000 ab.	17	41.775
3.001 - 4.000 ab.	9	30.378
4.001 - 5.000 ab.	4	17.875
5.001 - 10.000 ab.	7	48.292
10.001 - 50.000 ab.	4	79.592
50.001 - 100.000 ab.	-	-
Oltre 100.000 ab.	1	104.946
Totale	223	477.017

Fonte: ISTAT, Censimento generale della popolazione, 2001

Per queste ragioni, è stato avviato recentemente un processo di riforma finalizzato a istituire le Comunità di valle, che dovrebbero sostituire il sistema dei comprensori ridisegnando i rapporti tra la Provincia e i

comuni. Come recita la legge istitutiva, la Comunità di valle è un “ente pubblico costituito dai comuni appartenenti al medesimo ‘territorio’ per l’esercizio di funzioni, compiti, attività e servizi nonché, in forma associata obbligatoria, delle funzioni amministrative trasferite ai comuni”⁴. Essa si basa sulla promozione e il rispetto dei principi di sussidiarietà (orizzontale e verticale), di differenziazione e di adeguatezza e si pone l’obiettivo di avvicinare ai cittadini il luogo delle decisioni, favorendo una effettiva partecipazione democratica. Secondo lo schema adottato, la potestà legislativa rimane in capo alla Provincia, mentre la potestà amministrativa verrà affidata alle altre istituzioni decentrate. Le Comunità di valle sostituiranno gli undici comprensori e disporranno al minimo dei poteri relativi alla pianificazione urbanistica locale, alla programmazione economica, ai servizi pubblici (assistenza, raccolta rifiuti, trasporto scolastico), all’edilizia scolastica e alla gestione dell’energia. I comuni, da parte loro, continueranno a gestire i servizi dei Vigili del Fuoco, del volontariato e delle espropriazioni.

Dal punto di vista istituzionale, la Comunità di valle sarà costituita da un’Assemblea che vedrà la partecipazione di diritto dei sindaci di ciascun comune che la costituisce e da alcuni dei consiglieri comunali, due per comune nelle comunità costituite da non più di ventuno comuni; uno per comune, negli altri casi. Questi ultimi sono eletti da tutti i componenti dei consigli comunali e, ove costituiti, da tutti i componenti dei consigli circoscrizionali dei comuni facenti parte della Comunità medesima sulla base di un apposito procedimento elettorale e restano in carica cinque anni. Essi sono eletti tra i consiglieri e gli assessori comunali in carica e i consiglieri circoscrizionali in carica dei comuni facenti parte della rispettiva Comunità. La loro elezione avviene sulla base di una o più liste aventi come riferimento tutto il territorio della comunità e sulla base di un sistema di voto deciso in sede di statuto della Comunità di valle. Il percorso che dovrebbe portare alle Comunità di valle prevede l’approvazione dei relativi Statuti da parte dei singoli consigli dei comuni che ne fanno parte entro un anno dall’approvazione della legge. L’Assemblea di ciascuna Comunità dovrà essere eletta entro i successivi quattro mesi. Successivamente la Provincia avvierà il processo di trasferimento effettivo alle Comunità di valle delle proprie competenze e risorse.

4 Si tratta della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, “Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino”.

Ora: cosa pensano i sindaci e i capigruppo della riforma che introduce le Comunità di valle? Dopo tutto, nel questionario da noi somministrato, è risultato che ben il 67% dei sindaci ritiene la Provincia troppo accentratrice e il 50% di essi ritiene che la politica locale venga di fatto decisa dalla Provincia stessa. Di conseguenza, il 74% di essi ritiene che sia benvenuta ogni riforma che ridisegni i rapporti tra le periferie (i comuni) e il centro (la Provincia). Anche in questo caso, i capigruppo di opposizione sono i più critici. È comprensibile dunque che il 65% degli intervistati esprima un giudizio positivo sulle Comunità di valle. Tuttavia, colpisce che ben il 73% di essi ritenga che l'utilità delle Comunità di valle non sia al momento evidente. Il motivo può essere semplice: le Comunità di valle non sono ancora entrate in funzione. Il fatto, però, che le loro competenze non siano al momento ancora chiare (65% dei rispondenti) unito al fatto che molti intervistati abbiano preferito non rispondere a questa batteria di domande, mostra come molto lavoro ci sia ancora da fare per informare i sindaci e (soprattutto) i capigruppo delle caratteristiche della riforma. E, ancora una volta, i capigruppo sono più critici dei sindaci.



Conclusioni

Anche in Trentino, con la fine del partito-società, la democrazia rappresentativa ha attraversato strutturali trasformazioni. Sono nati nuovi attori politici ad evidente base territoriale. Attori che, tuttavia, non hanno ancora trovato un loro equilibrio sistemico. Il Trentino è ancora alla ricerca di un sistema di partito che possa più adeguatamente organizzare il funzionamento della democrazia rappresentativa. Le riforme introdotte negli anni Novanta, e quindi definite nel decennio successivo, hanno consentito al Trentino di recuperare una certa stabilità in presenza di una maggiore competitività del sistema politico. La crisi dei partiti è stata superata attraverso lo sviluppo di rapporti più diretti tra capi degli esecutivi (della Provincia e dei comuni) ed elettori. Ciò ha accresciuto il rendiconto elettorale, senza una significativa diminuzione della partecipazione elettorale.

Tuttavia, queste trasformazioni hanno messo in luce diversi limiti. In primo luogo, le riforme non sono riuscite a rispettare la struttura multi-livello del sistema rappresentativo, pur in presenza di una disarticolazione territoriale sempre più evidente del sistema politico. Con la fine

dei partiti-società è finita anche la possibilità di “concepire” il sistema politico come un sistema integrato. La politica si è territorializzata ma anche personalizzata. Logiche diverse si attivano nei diversi livelli del sistema territoriale. In secondo luogo, le riforme non hanno contestualmente rafforzato anche il rendiconto interistituzionale, in particolare quello che concerne il ruolo dell'opposizione. Nello stesso tempo sono state attivate riforme per rafforzare il rendiconto interistituzionale del centro verso le periferie. Le Comunità di valle, riducendo il policentrismo comunale, potrebbero rafforzare le capacità di controllo e di governo dei comuni rispetto alla Provincia. Ma anche qui non mancano resistenze, sia al centro che tra i comuni. La democrazia rappresentativa del Trentino è in trasformazione. Passi in avanti importanti sono stati fatti, ma molti ne rimangono ancora da fare.

PARTE III LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IN TRENTINO



Introduzione

È ormai generalmente riconosciuto che una componente essenziale della qualità della democrazia risiede nella capacità delle istituzioni di coinvolgere la società civile nelle scelte pubbliche o, all'inverso, di interloquire con le pressioni o anche con le proteste dei cittadini, evitando che i conflitti si perpetuino come giochi a somma zero. L'aspetto che qui interessa è l'inclusione dei cittadini nei processi decisionali degli enti pubblici. Essa può manifestarsi, in positivo, mediante l'apertura delle istituzioni alla partecipazione o, in negativo, mediante lo sviluppo di conflitti che le amministrazioni non riescono a gestire e risolvere. Il tema dell'inclusione della società civile nella formulazione delle politiche pubbliche è emerso negli ultimi decenni come una qualità importante della democrazia in relazione all'indebolimento della legittimazione fornita dalle elezioni, alla crisi dei partiti politici e delle forme tradizionali della democrazia rappresentativa⁵. Di fronte a questi fenomeni si può supporre che le istituzioni rappresentative abbiano bisogno di un supplemento di legittimazione che può essere fornito dall'interlocuzione diretta con i cittadini.

Per sondare lo stato di questo aspetto della qualità democratica nel Trentino abbiamo proceduto a effettuare due carotaggi: il primo, sui processi partecipativi messi in atto dagli enti pubblici nella provincia; e il secondo, su alcuni conflitti in corso. È importante chiarire subito la portata e i limiti di questa strategia di ricerca.

Per quanto riguarda il primo aspetto abbiamo censito le pratiche partecipative realizzate dalle amministrazioni pubbliche del Trentino negli ultimi anni. Quello che abbiamo osservato sono quindi le iniziative prese dalle amministrazioni, ossia – potremmo dire – la partecipazione *top-down*. Le informazioni che abbiamo raccolto, rilevano la volontà o la capacità delle amministrazioni di aprirsi al contributo dei cittadini su alcune specifiche *issues*, ma ovviamente non ci dicono nulla sulla vitalità della società civile, né escludono che le stesse amministrazioni si rivelino refrattarie al confronto su altri temi o su altre politiche. Infatti, è possibile che gli enti pubblici incoraggino il dialogo su alcune scelte

5 Per un'ampia discussione su questi aspetti: cfr. Stoker 2006; Pellizzoni 2007.

pubbliche, ma, nello stesso tempo, lo rifiutino su altre o riescano con successo ad impedire che entrino nell'agenda politica questioni scottanti sollecitate da gruppi di cittadini. Insomma, questo è un test sul grado di apertura degli enti pubblici, non sul loro grado di chiusura.

Per quanto riguarda i conflitti, la nostra indagine ha riguardato i conflitti ambientali e territoriali che sono – non solo in Italia – le forme più diffuse e insidiose di conflitto (Bobbio e Zeppetella 1999; Faggi e Turco 2001; Melé et al. 2003; Nel-lo 2003). Siccome la nostra scelta è stata quella di ricostruire analiticamente la storia (spesso lunga) di questi eventi, abbiamo dovuto limitarci a un piccolo numero di casi (cinque in tutto). Le conclusioni che ne abbiamo tratto non sono perciò generalizzabili. Riteniamo tuttavia che possano offrire utili spunti di riflessione su questo aspetto della democrazia nel Trentino.



Le esperienze partecipative nel Trentino

Per censire le esperienze partecipative proposte dalle amministrazioni pubbliche trentine ci siamo mossi su due fronti. Abbiamo chiesto – tramite questionario – a tutti i 223 comuni della provincia quali iniziative di partecipazione avessero assunto negli ultimi anni. Ed abbiamo integrato i dati così raccolti con informazioni reperite su indicazione degli uffici della Provincia e attraverso una ricerca sui siti web delle amministrazioni comunali.

Le iniziative che le amministrazioni ci hanno segnalato sono 82 e coinvolgono 105 comuni⁶. Nel rispondere al questionario i comuni hanno adottato un'interpretazione notevolmente estesa di partecipazione, includendo anche iniziative di semplice comunicazione e ascolto dei cittadini, assemblee nelle frazioni, questionari rivolti alle famiglie, referendum locali, iniziative di animazione e intrattenimento, patti territoriali. Senza sottovalutare l'importanza di alcune di queste esperienze, abbiamo preferito concentrarci su 19 casi che rispondevano più da vicino alla nozione di "processo partecipativo"⁷. Ad essi abbiamo aggiunto 26 casi che abbiamo reperito autonomamente.

Il quadro delle esperienze partecipative realizzate nel territorio provinciale, tuttora in corso o appena avviate, si compone pertanto di 45

6 Alcuni comuni ne hanno segnalato più di una. Alcune iniziative (soprattutto i patti territoriali e i piani di zona per le politiche giovanili) sono state condotte congiuntamente da più comuni.

7 I criteri sulla base dei quali è stata effettuata tale selezione saranno illustrati nel rapporto completo.

casi⁸. Su 18 di essi – scelti in modo da garantire la varietà dei settori di intervento e della collocazione geografica – abbiamo condotto un’indagine più approfondita (mediante interviste ai responsabili delle amministrazioni comunali e analisi dei documenti), basata su tre parametri: a) i partecipanti, b) la complessità dei processi, c) gli esiti.

TAB. 3.

Caratteristiche dei 18 casi di partecipazione

	Partecipanti	Complessità	Esiti
Piano sociale 2001 (Trento)	O/G+C	Alta	Piano/linee di indirizzo
Piano sociale – progetto AA1000 (Rovereto)	O/G	Alta	Piano/linee di indirizzo
Piano sociale territoriale (Pergine Valsugana)	O/G+C	Alta	Esiti intermedi
Laboratorio sulle politiche famigliari (Trento)	O/G+C	Alta	Piano di azioni
Tragitti sicuri casa-scuola (Trento)	O/G	Alta	Piano di azioni
Piano giovani di zona dei Quattro Vicariati	O/G	Bassa	Piano di azioni
Piano giovani di zona della Vigolana	O/G	Bassa	Piano di azioni
Piano giovani di zona della Destra Adige	O/G	Bassa	Piano di azioni
Piano giovani di zona della Piana Rotaliana	O/G	Bassa	Piano di azioni
Piano strategico 2001-2010 (Trento)	O/G	Alta	Piano/linee di indirizzo
Rivitalizzazione del centro storico (Trento)	O/G	Alta	Esiti intermedi
Stati generali della città (Rovereto)	O/G	Alta	Piano/linee di indirizzo
Riqualificazione rete commerciale (Rovereto)	O/G	Alta	Piano/linee di indirizzo
Agenda 21 (capofila: Cavalese)	O/G+C	Alta	Piano di azioni
Agenda 21 (capofila: Besenello)	O/G+C	Alta	Esiti intermedi
Agenda 21 (Riva del Garda e Tenno)	O/G+C	Alta	Esiti intermedi
Riqualificazione area ex Atesina (Trento)	O/G+C	Alta	Piano/linee di indirizzo
Bilancio partecipativo (Trento)	C	Alta	Piano di azioni

Legenda: O/G = organizzazioni/gruppi; C = cittadini; O/G+C = organizzazioni/gruppi e cittadini

La tabella 3 propone un quadro di sintesi. Si può subito notare come nella maggior parte delle iniziative (10) la partecipazione riguarda solo gruppi organizzati e non singoli cittadini. Sette casi affiancano il coinvolgimento dei cittadini a quello dei gruppi, mentre in un caso – il bilancio partecipativo a Trento – i partecipanti sono costituiti esclusi-

⁸ Le 45 esperienze sono così suddivise nei seguenti ambiti: politiche sociali e giovanili (31); sviluppo locale (con esclusione dei patti territoriali) (8); ambiente e sviluppo sostenibile (4); urbanistica (2).

vamente da cittadini "in quanto tali". La maggior parte dei casi (14) è costituita da processi partecipativi complessi: a questo proposito si può osservare che tutti i casi che coinvolgono anche singoli cittadini presentano un'elevata complessità. Meno della metà dei casi producono come esito piani o linee di indirizzo, da declinare ulteriormente in azioni di carattere operativo, mentre più della metà conducono alla definizione di piani dall'attuazione più immediata.

Per andare oltre un approccio descrittivo è, tuttavia, necessario affrontare il tema dell'*empowerment* dei partecipanti che questi processi determinano, ossia interrogarsi su quale potere o grado di influenza sulle decisioni istituzionali sia ad essi effettivamente riconducibile (chiamiamo ciò come "capacitazione"). Nei casi considerati, ci sembra sia attribuita un'esplicita capacitazione ai partecipanti nella sperimentazione del bilancio partecipativo di Trento e nelle esperienze dei piani giovani di zona.

Nel caso del bilancio partecipativo il potere decisionale dell'assemblea di cittadini è precisamente definito dalle regole operative approvate prima dell'avvio della sperimentazione: la Giunta e il Consiglio comunale hanno l'opportunità di escludere alcune delle proposte votate dall'assemblea, esplicitando le motivazioni, ma non di variarne la graduatoria e almeno la prima proposta per ogni ambito di intervento tra quelle non escluse andrà in ogni caso realizzata. In alcuni casi i tavoli intercomunali per le politiche giovanili progettano direttamente le azioni, mentre in altri casi valutano i progetti avanzati da soggetti esterni selezionando quelli da finanziare: in entrambe le situazioni dispongono di un effettivo potere decisionale, per quanto circoscritto a interventi che richiedono un impiego di risorse relativamente modesto.

Negli altri casi è più difficile valutare il grado di *empowerment* dei partecipanti: gli impegni assunti preventivamente dalle amministrazioni appaiono meno definiti e stringenti rispetto all'esperienza del bilancio partecipativo e allo stesso tempo l'esito non è costituito da una preferenza esplicita ed univoca su alcune specifiche soluzioni, come nel caso dei piani giovani. Ciò non significa che i partecipanti non abbiano contribuito all'elaborazione dell'esito finale, ma che – con le informazioni in nostro possesso – non siamo in grado di affermarlo con sicurezza.

Una misura indiretta della rilevanza di questi processi, al di là del grado di *empowerment* difficilmente stimabile, si può rintracciare nell'am-

piezza e varietà dei gruppi coinvolti, nonché nell'impegno profuso a suscitare la partecipazione stessa. In questo senso, il Piano strategico di Trento rappresenta certamente l'esperienza che ha visto la partecipazione più ampia e diversificata di soggetti (oltre 300 persone rappresentative di 163 diverse organizzazioni). L'esperienza del piano sociale di Rovereto ha preso avvio da un'approfondita analisi dei possibili *stakeholder* delle politiche sociali che ha condotto all'individuazione di 147 soggetti tra amministrazioni ed enti pubblici, soggetti erogatori di servizi, associazioni rappresentative di utenti, altre organizzazioni della società civile e 23 tra di essi hanno poi preso attivamente parte al processo.

A Trento per promuovere la partecipazione dei cittadini al processo di elaborazione del piano sociale sono state realizzate dodici assemblee di circoscrizione nelle quali è stato presentato il percorso che ha condotto alla costituzione di 40 gruppi di lavoro, con una partecipazione complessiva di oltre 800 cittadini. Sempre nell'ambito del processo di elaborazione del piano sociale, a Pergine Valsugana un vasto coinvolgimento della società civile è stato perseguito realizzando interviste in profondità e focus group che hanno riguardato target differenziati di cittadini, coinvolgendo nel complesso oltre 200 persone. Va poi sottolineata l'esperienza nell'area ex-Atesina ai Solteri di Trento in cui la progettazione partecipata è stata preceduta da un'intensa attività di informazione e di ascolto, con una pluralità di strumenti specificamente pensati per particolari categorie di interlocutori: dalle associazioni attive sul territorio, ai bambini.

Infine alcune esperienze partecipative sono state iterate nell'arco degli ultimi anni o hanno avuto un progressivo sviluppo. È il caso del Piano strategico di Trento – nel 2006 è stato avviato il processo per la definizione del nuovo piano 2010-2020 – ma anche di un'esperienza decisamente più circoscritta come il progetto finalizzato alla definizione di tragitti urbani sicuri per i bambini che è stato avviato nel 2003 da due scuole cittadine e si è progressivamente consolidato, vedendo ora l'adesione di 18 istituti scolastici. Anche i piani giovani di zona, di carattere annuale, si stanno diffondendo e in due territori – i Quattro Vicariati e la Vigolana – sono già arrivati alla loro terza edizione consecutiva.



I conflitti

Per studiare l'andamento dei conflitti nella provincia di Trento, abbiamo ricostruito la vicenda di cinque casi, individuati su segnalazione del Difensore civico⁹:

- > Impianto di biogas nelle Giudicarie Esteriori;
- > Piano di sviluppo di Tremalzo;
- > Circonvallazione di Pinzolo;
- > Bacino per l'innevamento artificiale sul Cermis;
- > Pista ciclabile nella Val Rendena.

I cinque casi presentano percorsi di sviluppo e stadi di avanzamento differenziati. La tabella 4 propone un quadro sinottico che mette in evidenza, per ciascun caso: a) i soggetti promotori, b) gli oppositori, c) le forme della protesta, d) gli sviluppi della vicenda e e) la situazione attuale. In tre casi (Impianto di biogas, Circonvallazione e Pista ciclabile) la Provincia è tra i diretti promotori dell'opera, mentre negli altri due casi (Piano di sviluppo e Bacino per l'innevamento) i promotori sono costituiti da società a partecipazione pubblica e la Provincia assume un profilo meno schierato. Anche le amministrazioni comunali appaiono in un paio di casi tra i promotori (Impianto di biogas) o tra i sostenitori (Piano di sviluppo), mentre in un caso (Bacino per l'innevamento) si collocano tra gli oppositori e in altri due casi (Circonvallazione e Pista ciclabile) assumono un ruolo più sfumato. In tre casi, inoltre, si formano comitati spontanei di cittadini (Impianto di biogas, Piano di sviluppo, Bacino per l'innevamento) che riescono ad avere un certo peso tra le comunità locali e a raccogliere un buon numero di firme su petizioni contrarie alle opere; negli altri due casi non si costituiscono comitati, ma la protesta è sostenuta dalla minoranza consigliere (Circonvallazione) e da associazioni attive in campo sociale e ambientale (Pista ciclabile).

Come stanno evolvendo o sono evoluti questi conflitti? Nel caso dell'Impianto di biogas lo stallo è completo: non si avverte alcuna evoluzione rispetto alla contrapposizione iniziale. La contrapposizione rimane ferma anche nel caso della Pista ciclabile della Val Rendena, ma i promotori riescono a far avanzare la loro soluzione, dal momento che

9 Dott.ssa Donata Borgonovo Re, che ringraziamo per la collaborazione.

TAB. 4

Caratteristiche dei cinque casi di conflitto

Opera	Promotori	Oppositori	Forme di protesta	Sviluppi	Situazione attuale
Impianto di biogas nelle Giudicarie Esteriori	Provincia di Trento; 4 amministrazioni comunali; Consorzio elettrico di valle; Consorzio di imprenditori agricoli	Comitato di cittadini	Incontri serali; attività di informazione e mobilitazione; convegni sui rischi per la salute e modelli alternativi di sviluppo; petizione (400 sottoscrizioni).	Dossier informativo curato dalle amministrazioni inviato a tutti i residenti; serate pubbliche di informazione.	Situazione di stallo.
Piano di sviluppo a Tremalzo	Società mista pubblico/privato	Comitato di cittadini; Unione allevatori Alto Garda e Ledro; Società degli Alpiniisti Tridentini	Incontri serali; attività di informazione e mobilitazione; petizione (1300 firme); osservazioni nell'ambito della procedura di impatto e di incidenza svolta dalla Provincia.	La Provincia attraverso la procedura di impatto ambientale e di incidenza impone un significativo ripensamento del progetto originale.	Il processo decisionale è in corso; permane l'opposizione del Comitato di cittadini e della Società degli Alpiniisti Tridentini.
Circonvallazione del Comune di Pinzolo	Provincia di Trento	Minoranza consigliare del Comune di Pinzolo; Gruppo di minoranza del Consiglio Provinciale	Incontri serali; attività di informazione e mobilitazione; interpellanze in Consiglio provinciale.	L'amministrazione comunale di Pinzolo avanza una variante progettuale e chiede l'istituzione di una commissione che comprenda tutti i Comuni per affrontare la progettazione di dettaglio.	Situazione di stallo.
Bacino per l'innevamento artificiale sul Cermis	Società mista pubblico/privato	Comitato di cittadini; Amministrazione comunale di Cavalese	Incontri serali; attività di informazione e mobilitazione; petizione (354 firme).	Il Comune nega la necessaria deroga urbanistica; la Provincia sospende il procedimento di valutazione del progetto chiedendo al soggetto proponente lo studio di alternative.	Il processo decisionale è in corso; le alternative progettuali sono in fase di studio tra uffici provinciali, amministrazione comunale e società proponente.
Pista ciclabile nella Val Rendena	Provincia di Trento	Italia Nostra; Associazione Gruppo Donne	Comunicati stampa; lettere aperte; appelli agli uffici competenti; attività di informazione e mobilitazione.	L'iter attuativo del progetto approvato dalla Provincia di Trento non subisce interruzioni; l'ipotesi progettuale alternativa presentata da Italia Nostra è nell'immediato respinta con motivazioni tecniche ed è considerata utile per una futura pista complementare alla prima.	L'iter attuativo è in corso; permane il dissenso di Italia Nostra e dell'Associazione Gruppo Donne.

la contestazione appare debole sul piano locale. Nel caso del Piano di sviluppo di Tremalzo sembra farsi strada un tentativo di compromesso, con una significativa revisione del progetto iniziale che mira a mitigarne l'impatto ambientale. Alternative progettuali, seppure a diverso livello di sviluppo, emergono, infine, nei casi della Circonvallazione di Pinzolo e del Bacino per l'innnevamento sul Cermis. Nel primo caso è l'amministrazione comunale ad avanzarla: al momento attuale, tuttavia, non vi sono sviluppi ulteriori e sembra emergere una situazione di stallo. Nel secondo, le alternative sono in fase di studio con la collaborazione tra la società proponente, l'amministrazione comunale e gli uffici provinciali.

Ad un'osservazione più attenta si può notare che nei casi che evolvono dal muro contro muro verso ipotesi di compromesso o lo studio di alternative progettuali, ad assumere l'iniziativa è un'amministrazione pubblica che, pur non essendo totalmente neutrale rispetto alle opzioni sul tappeto, può comunque dimostrare una certa terzietà tra le parti, non comparando direttamente tra i proponenti o gli oppositori dell'intervento: in due casi questo ruolo è assunto dalla Provincia (Piano di sviluppo e Bacino di innnevamento), in un altro caso (Circonvallazione) dall'amministrazione comunale. Va poi notato che anche nel caso in cui prevalgono i promotori (Pista ciclabile), è l'amministrazione comunale a richiedere, prima di procedere all'attuazione dell'intervento, un'attenta valutazione del tracciato alternativo avanzato da un'associazione ambientalista. Laddove (Impianto di biogas) sia la Provincia sia gli enti locali compaiono tra i promotori, nessun altro soggetto sembra in grado di assumere un ruolo di mediazione e il conflitto tende a perpetuarsi.

Il confronto, quando avviene, è comunque sviluppato esclusivamente tra le istituzioni. I comitati di cittadini, le associazioni della società civile e i gruppi informali non sono mai esplicitamente coinvolti, anche quando hanno specifici argomenti da proporre e godono di una certa influenza tra la popolazione. Per esempio, per discutere la localizzazione dell'impianto di biogas si costituisce una commissione che include i comuni interessati ma non il comitato di cittadini (pure molto attivo); lo studio delle alternative progettuali per il bacino di innnevamento sul Cermis e i sopralluoghi lungo il tracciato ipotizzato per la pista ciclabile della Val Rendena coinvolgono i tecnici comunali, ma non le altre controparti. Il canale di accesso di queste ultime è, invece, general-

mente limitato all'acquisizione di osservazioni nell'ambito di procedure formalizzate che lo prevedano (come la valutazione di impatto ambientale) o comunque si concretizza secondo modalità che si limitano all'ascolto e non prevedono l'attivazione di percorsi di confronto diretto e di progettazione congiunta.



Conclusioni

Le esperienze di partecipazione promosse dagli enti locali del Trentino costituiscono un insieme ricco e variegato, non dissimile dal panorama che è stato osservato in altre regioni italiane, come il Piemonte e la Lombardia (Cataldi 2007) o il Friuli Venezia Giulia (Rocchetto e Tarlaio 2007). Anche le amministrazioni trentine si sono attivate in varia misura e su diverse tematiche per tentare di colmare il fossato tra rappresentanti e rappresentati. Tuttavia, come nelle altre regioni, si tratta di un movimento allo stadio iniziale, molto disuguale e spesso casuale. Non sembra esistere ancora un indirizzo definito sulla partecipazione, quale invece sta cominciando a prendere corpo in alcune regioni italiane (Toscana e Puglia). La principale iniziativa della Provincia, che ha fortemente incentivato le esperienze partecipative dei comuni, è stata la promozione (e il cofinanziamento) dei "piani giovani di zona". Ma si ha l'impressione che l'obiettivo della Provincia fosse più quello di promuovere la collaborazione intercomunale (anche in vista del consolidamento delle Comunità di valle) che di sviluppare processi di partecipazione.

La mancanza di una cultura consolidata della partecipazione emerge anche dalle risposte dei comuni al nostro questionario, in cui è stata inclusa una vastissima gamma di iniziative che con la partecipazione hanno un legame assai labile. Le esperienze finora realizzate sembrano dipendere molto – come è stato osservato anche in altri casi (Bobbio 2007) – da specifiche congiunture politiche o dall'intraprendenza personale di singoli funzionari o amministratori. Non sembra infine che le amministrazioni trentine abbiano sfruttato a fondo le possibilità offerte dalle metodologie partecipative proposte a livello internazionale (Bobbio e Pomatto 2007): la strumentazione adottata appare spesso troppo elementare rispetto ai problemi sul tappeto.

Ciò non significa che manchino esperienze innovative. I piani sociali di Trento, Rovereto e Pergine Valsugana hanno messo in campo approcci

originali per il reperimento degli attori da coinvolgere; i piani strategici di Trento e Rovereto sono stati costruiti attraverso processi aperti e complessi. Il bilancio partecipativo del quartiere Circoscrizione S. Giuseppe e S. Chiara di Trento non si è limitato a riproporre meccanismi diffusi altrove, ma ha stabilito una procedura particolarmente trasparente e impegnativa. Il piano giovani della Vigolana ha "inventato" un sistema innovativo per la rappresentanza dei giovani di comuni e classi di età diverse.

La gestione dei conflitti appare sicuramente meno innovativa (e meno efficace), come del resto accade nel resto d'Italia. A differenza di quanto avviene nel nord Europa (e in Francia in particolare), si direbbe che non vi sia stata alcuna specifica riflessione sulle metodologie con cui affrontare la protesta locale o ambientale e con cui gestire i relativi conflitti. Due aspetti balzano agli occhi: la difficoltà di reperire soggetti istituzionali che siano in grado di svolgere un ruolo di mediazione (dal momento che spesso tutti i soggetti istituzionali sono coinvolti nel processo come parti in causa); la scelta di evitare ogni interlocuzione diretta con i gruppi o le associazioni che protestano e suggeriscono alternative. L'ascolto dei gruppi della società civile è confinato alle istanze (di portata modesta) previste dalle procedure formali, mentre il confronto informale e dialogico sembra essere bandito (almeno nei nostri cinque casi). Si tratta di un deficit di confronto comune a tutte le amministrazioni italiane che ignora i mutamenti avvenuti su questo terreno in altri paesi europei e che spesso tende ad esacerbare i conflitti o a far prevalere una parte sull'altra e ad accrescere il senso di impotenza dei gruppi sconfitti.

L'analisi dei processi partecipativi ha però mostrato che esistono in Trentino risorse di conoscenza e esperienza per superare questi limiti. Sul piano dell'inclusione nei processi decisionali, la qualità della democrazia potrebbe facilmente migliorare, qualora esistesse una specifica volontà politica in questa direzione.

PARTE IV LA DEMOCRAZIA ASSOCIATIVA IN TRENTINO



Introduzione

La qualità di un sistema democratico dipende anche dalle caratteristiche del suo contesto associativo. In particolare nel Trentino, l'associazionismo è uno dei pilastri tradizionali della vita democratica. Per capirne il suo stato di salute, abbiamo svolto un'indagine attraverso una serie di interviste in profondità ad attori e osservatori del mondo associativo. Insomma, il nostro scopo non è quello di presentare un quadro statistico o sociologico dell'associazionismo trentino, piuttosto è quello di capirne la qualità attraverso la percezione che di esso hanno coloro che ne sono coinvolti. Dunque, l'obiettivo che ci siamo posti è quello di sondare le percezioni che attori locali, variamente impegnati in ambiti di attività importanti per la comunità, hanno del funzionamento della democrazia associativa e della sua qualità. Si è privilegiato l'ascolto, in particolare, di attori della cooperazione sociale, della cooperazione economica e della solidarietà internazionale. Il Trentino è noto per l'imponenza del suo tessuto associativo. La cooperazione è presente in tutti i settori rilevanti di attività sociale ed economica. Dunque, è necessario capire se e quanto queste pratiche di democrazia associativa aiutino a qualificare la democrazia trentina.

Dalle risposte degli intervistati (vedi box 5) sono emersi alcuni punti di forza ma anche alcune ambiguità della democrazia associativa in Trentino. Tra i caratteri distintivi o punti di forza si può rilevare la varietà e la profondità dei legami tra associazioni e istituzioni rappresentative. Questi legami hanno facilitato aperture anche in senso deliberativo di un certo successo, introducendo nuove pratiche che tendono a perdurare (ripetendosi, consolidandosi) o a mettere in crisi forme di azione preesistenti. Non si tratta di legami né progettati "dall'alto" né spinti "dal basso". Il loro esito, comunque, è quello di una "capacitazione" (*empowerment*) reciproca, cioè sia delle istituzioni rappresentative che delle associazioni, con una crescita della conoscenza sociale dei problemi da affrontare, con conseguenze sulla qualità delle soluzioni individuate e dei processi di decisione. Le associazioni hanno funzionato come "pubblici attivi" su problemi potenzialmente rilevanti per la comunità, allargando la conoscenza e la consapevolezza di questi ultimi. Ciò è risultato particolarmente utile in una fase storica, come

quella degli ultimi quindici anni, caratterizzata da una crisi/trasformazione degli strumenti tradizionali di rappresentanza (quelli che abbiamo chiamato i partiti-società). Proprio perché storicamente collegati a questi ultimi, è interessante capire come l'associazionismo trentino sia evoluto in una fase sistemicamente diversa.

BOX 5

Chi sono gli intervistati

La maggior parte degli intervistati ha svolto nel passato attività politica-amministrativa, rivestendo cariche a livello comunale o provinciale (come: consigliere o assessore comunale; sindaco; consigliere o assessore provinciale; dirigente; difensore civico) o ha incarichi in essere di questo tipo. Pochi si esprimono esclusivamente in quanto tecnici, esperti in un settore di politica pubblica (politiche sociali, ambientali; cooperazione internazionale). Alcuni sono stati/sono parte di associazioni impegnate nel campo ambientale, della solidarietà internazionale, della cooperazione allo sviluppo o in organizzazioni che operano in campo economico nella forma di cooperative. Complessivamente si tratta di interlocutori qualificati, che intervengono con ruoli importanti o che ottengono "ascolto" nei percorsi di decisione e costruzione delle politiche pubbliche nel contesto trentino. Quello che accomuna tutti gli intervistati è l'aver avuto varie esperienze dirette di partecipazione, entro reti associative, del volontariato, o in processi partecipativi promossi da enti locali. Nei diversi percorsi di attività hanno conosciuto varie soluzioni formalizzate della rappresentanza territoriale (ad esempio, nel contesto della Federazione delle Cooperative, o di Enti Parco, o di realtà associative che sono espressione di più soggetti – come il Forum per la Pace, Cipra) – oltre che della rappresentanza politica (che discutono dal punto di vista del rappresentante eletto; del cittadino).

Ed infatti non mancano anche le aree di ambiguità della democrazia associativa del Trentino. Probabilmente come eredità del passato, la stretta interazione tra associazioni e rappresentanze istituzionali ha talora condotto ad un annebbiamento del confine tra pubblico e privato. Non è sempre possibile stabilire con chiarezza ciò che è "pubblico" e ciò che è "privato" in Trentino. Inoltre, in molti processi di decisione importanti per la comunità trentina, il processo di semplificazione della composizione dei "tavoli" ha condotto ad un restringimento del numero dei partecipanti, favorendo così la presenza delle associazioni più forti (per influenza economico-sociale o per capacità di mobilitazione del

consenso). Per questo, come riportato da alcuni intervistati, vi è talora la percezione che in Trentino “le cose che contano vengono decise da pochissimi” attori. Inoltre, a fronte di elevati tassi di associazionismo, di attitudine cooperativa, abbiamo riscontrato una scarsa partecipazione dei singoli cittadini alla discussione sui problemi rilevanti per il presente e il futuro delle varie comunità territoriali (come è il caso di alcuni progetti di sviluppo locale). L'associazionismo sembra aver talora attivato una nuova forma di delega (in questo caso a rappresentanti sociali e non politici).



Il mondo della cooperazione

Inevitabilmente, la nostra indagine si è molto focalizzata sul cosiddetto mondo della cooperazione. L'attitudine alla cooperazione appare come un fatto culturale e un tratto antropologico del Trentino. Come è stato detto da un intervistato, tale attitudine sostanzia “un modo per individuare soluzioni ai problemi sedendosi assieme attorno ad un tavolo”. La cooperazione sociale, oltre a costituire una importante realtà associativa, è diventata anche una realtà economica e occupazionale di prima grandezza. La collaborazione tra associazioni cooperative e pubblica amministrazione consente di produrre beni e servizi di utilità collettiva secondo quel modello noto come welfare mix. La cooperazione sociale implica circa 3.000 addetti che vi lavorano stabilmente. I soci sono circa 8.000, i volontari stabili sono più di 1.500. I cittadini che usufruiscono quotidianamente dei servizi che forniscono le cooperative sono quasi 9.000. Il volume del fatturato complessivo si aggira intorno ai 90 milioni di euro.

La cooperazione sociale ha alcuni tratti peculiari, rispetto ad altre forme di cooperazione. Tra di essi, vale la pena di ricordare: la ricerca di standard elevati di prestazione di servizio, attraverso la messa a punto di formule organizzative e dispositivi giuridici ad hoc; l'enfasi sull'approccio *multi-stakeholder*, ovvero la rappresentazione degli interessi di tutti i soggetti coinvolti e la partecipazione attiva di tutte le parti (destinatari, familiari degli utenti, volontari, operatori professionali, il pubblico più ampio) al processo di definizione e produzione dei servizi; il riconoscimento della relazione tra qualità dell'organizzazione che fornisce i servizi e qualità dei servizi forniti. Quest'approccio ha consentito, da un lato, una sostanziale democratizzazione dei proces-

si di decisione all'interno delle cooperative sociali; dall'altro, esso ha favorito l'espressione di componenti di imprenditorialità (imprenditori che si sono fatti ingaggiare, ma anche volontari, impegnati nelle fasi di organizzazione e produzione del servizio, a contatto con la gente, quanto nei consigli di amministrazione), con un ritorno immediato di crescita e di innovazione del settore.

Un altro settore importante della cooperazione trentina è quello della cooperazione economica-produttiva. Si tratta di una realtà imponente: le cooperative di 1° livello (quali le società cooperative di consumo, di lavoro, agricole, di credito, per la fornitura di servizi, per l'abitazione) sono complessivamente più di 500, con un fatturato di circa 2 miliardi di euro, con 200.000 soci e 12.000 dipendenti. Un movimento, dunque, che coinvolge un numero assai vasto di cittadini (in media, ogni famiglia in Trentino conta almeno un socio cooperatore), seppure con gradi diversi di impegno.

Anche nel modello di organizzazione del processo decisionale della Federazione delle Cooperative, che è un soggetto economico a forte radicamento sociale, la cui Presidenza viene considerata da taluni la seconda carica "politica" del Trentino, si possono distinguere modalità partecipative di diverso tipo, alcune tipicamente deliberative, altre proprie delle strutture di rappresentanza. Ci sono, ad esempio, i comitati esecutivi, luoghi a partecipazione piuttosto ristretta, dove si realizza l'attività più propriamente gestionale dell'organizzazione (come la politica del personale). Nei comitati esecutivi c'è discussione e confronto, c'è frequentazione, il lavoro svolto ha carattere collegiale, ma il buon funzionamento della formula rappresentativa è ritenuto egualmente importante: i rappresentanti devono prendere le decisioni responsabilmente, secondo quanto definito negli statuti. C'è poi il consiglio di amministrazione, che ha 21 membri, a cui si aggiungono alcuni sindaci, attraverso i quali si vuole rendere più rappresentativo l'organismo. Il consiglio di amministrazione è eletto dall'assemblea generale. Il percorso è complesso: ci sono le assemblee dei singoli settori (consumo, agricoltura, credito etc.), ci sono poi le assemblee territoriali e quindi quella provinciale. I candidati espressi all'interno delle assemblee di settore sono proposti dal Consiglio di Amministrazione all'assemblea generale per l'elezione. Se l'assemblea sia in grado di avere informazioni corrette e sufficienti per esprimere le proprie valutazioni, e se e in che misura sia in grado di incidere nelle scelte della Federazione, è una

questione che i nostri intervistati hanno lasciato aperta. Comprensibilmente, nelle singole cooperative e nei consorzi è facile che si sviluppi un maggiore senso di appartenenza e una più intensa interazione tra membri. E, infatti, la Federazione è percepita come “distante”, quasi “con diffidenza”. Come è stato detto da un intervistato, essa appare più “una istituzione che una associazione”. Per neutralizzare o ridurre tale percezione nei suoi soci, la Federazione ha intrapreso varie iniziative, tra cui lo studio di nuovi modelli di *governance*. Modelli che dovrebbero coniugare le esigenze di tipo imprenditoriale (efficienza, rapidità delle decisioni e coerenza nella loro implementazione) con quelle di apertura alla partecipazione interna.

Tra le realtà della cooperazione sociale e della cooperazione riferita alla sfera economico-produttiva sussistono rilevanti differenze. Molti intervistati evidenziano la maggiore qualità democratica delle cooperative sociali, sia perché basate su un processo decisionale più condiviso e sia perché più eterogenee sul piano della composizione. Le cooperative del mondo economico sono invece internamente più omogenee: i soci delle cooperative di lavoro sono le persone che ci lavorano; i soci delle cooperative di servizio sono i beneficiari dei servizi, e così via. Gli interessi che vengono rappresentati dalle parti sociali all'interno delle assemblee tendono pertanto ad essere interessi “di categoria”. Questa non è l'esperienza della cooperazione sociale, che cerca piuttosto la ricomposizione di interessi diversi, anche contrapposti o comunque non sempre convergenti o univoci. Ad esempio, nei consorzi delle cooperative sociali sono rappresentati, oltre alle cooperative che li costituiscono, una rappresentanza della cooperazione del credito locale, una rappresentanza delle associazioni di familiari, etc. Il tentativo è quello di creare un assetto associativo che consenta il confronto tra le parti. In questo senso, nelle parole di un intervistato, è possibile ritenere che “ci sia una scuola di democrazia che si può costruire all'interno di queste realtà che, una volta appresa, può essere trasferita in altri contesti di costruzione politica: l'abitudine a porsi in relazione con l'altro e in una certa misura gli strumenti per farlo sono sempre gli stessi. Questo riguarda l'esperienza del singolo quanto del collettivo”.

Rilevante è anche la cooperazione per la solidarietà internazionale. Essa riflette una tradizione di intervento motivata da vari fattori. In primo luogo, da fattori di tipo culturale. In Trentino vi è una tradizione

civica e religiosa (si pensi al movimento missionario) che ha sostenuto un impegno per la diffusione trans-nazionale di valori come la pace, la lotta alla povertà, la promozione dei diritti umani. Sono circa 200 le associazioni riconosciute che operano in questo ambito, più un centinaio di organizzazioni informali. In secondo luogo, tale tradizione associativa è sostenuta da fattori di tipo politico. Essa, cioè, ha ricevuto un significativo supporto dalle istituzioni pubbliche della democrazia rappresentativa. La Provincia, infatti, investe annualmente 10 milioni di euro in progetti di solidarietà internazionale (circa 150 a contributo e 60 ad intervento diretto), una cifra singolarmente elevata nel panorama italiano delle iniziative governative¹⁰. In terzo luogo, tale tradizione associativa è legittimata da fattori sociali. Basti pensare alla lunga storia di emigrazione della gente del Trentino. Fino a mezzo secolo fa, intere generazioni di trentini sono state costrette ad abbandonare la propria terra per uscire dalla povertà e dalla marginalità. Ciò ha creato un contesto cognitivo favorevole all'accoglienza e alla solidarietà (verso i poveri "fuori e dentro casa"). La Provincia ha tentato anche di innovare le azioni di cooperazione per la solidarietà internazionale, promuovendo le attività dei Tavoli della cooperazione decentrata, che costituiscono delle reti di governance e di azione partenariale pubblico-privato (associazioni del volontariato, enti locali, imprese, università etc. che mettono a punto assieme progetti, che realizzano congiuntamente). I Tavoli hanno lo scopo di cercare di trasferire idee e pratiche dello sviluppo da un contesto ad un altro. Dovendo promuovere aspetti della realtà trentina, ai fini dello scambio di esperienze, costituiscono dunque delle occasioni importanti per guardare al Trentino "dal di fuori e dal di dentro". Non senza, però, singolari contraddizioni. Ad esempio, rispetto ai temi del turismo, la Provincia Autonoma ha (da un lato) promosso iniziative per il turismo responsabile in paesi lontani, (dall'altro) ha avviato progetti di sviluppo turistico, ritenuti non sempre sostenibili al proprio interno.

Nondimeno, dalle interviste sono emerse anche critiche all'azione della cooperazione per la solidarietà internazionale. Tra di esse, vale la pena di ricordare le seguenti: (1) i soggetti in questione, organizzati per lo più in associazione, sembrano sottovalutare la valutazione dell'impatto e delle ricadute del suo intervento all'estero; (2) gli interventi delle as-

¹⁰ Dal 2000 ad oggi il bilancio per la solidarietà internazionale è passato da poco più di un miliardo di Lire a 10 milioni di Euro.

sociazioni non sono ricondotti ad un'unica strategia, creando così contraddizioni e incoerenze; (3) il rendiconto dell'azione delle cooperative di solidarietà internazionale è spesso incerto; (4) manca talora una valutazione selettiva dei progetti quindi finanziati per via delle considerevoli risorse disponibili; 4) la formazione dei cooperanti è spesso approssimativa, soprattutto in settori legati al mondo missionario, che si mobilita su questioni specifiche, ma che ha scarsa capacità di elaborazione culturale di queste esperienze e una limitata consapevolezza delle interdipendenze tra contesti.



Associazioni e politica

Come interagiscono le associazioni con la politica in Trentino? Certamente, per rispondere, occorre distinguere tra le varie associazioni. Dalle nostre interviste, una delle interazioni più complesse è risultata quella tra l'associazionismo ambientalista e l'amministrazione provinciale. Infatti, le politiche ambientali sono terreno di collaborazione quanto di conflitto. L'associazionismo ambientalista vive la relazione con l'amministrazione provinciale in modo complesso. Alle volte, le associazioni ambientaliste e la Provincia Autonoma intrattengono relazioni antagonistiche, come quando le associazioni si fanno portatrici di critiche radicali alle scelte politiche o, anche, quando si fanno portatrici di progetti fortemente innovativi. Altre volte, invece, la Provincia coinvolge con decisione le associazioni ambientaliste in virtù della loro competenza specifica (e per il potenziale di mobilitazione sul territorio che esse possono garantire). Alcuni esempi possono sintetizzare tale ambivalenza: (1) la cooperazione tra la Provincia e associazioni ambientaliste (come *Mountain Wilderness*) per la ripulitura del ghiacciaio della Marmolada (operata inizialmente con azioni dimostrative da parte di noti alpinisti e successivamente portata a termine con tenacia dalla amministrazione provinciale nel 2006) e per la contestazione di una strada abusiva costruita sul ghiacciaio dagli impiantisti che è stata terreno di un conflitto con le amministrazioni comunali locali e oggetto di un procedimento giudiziario. Da quest'interazione positiva è sorta una proposta più ambiziosa, di sviluppo alternativo e sostenibile della Marmolada, che è stata elaborata dalle associazioni ambientaliste, con la consulenza del Museo di Scienze Naturali di Trento, di alcuni economisti dell'Università di Trento, e dall'Assessorato provinciale

competente; (2) la costruzione del nuovo piano urbanistico provinciale, che in coerenza con il principio di sussidiarietà trasferisce numerose competenze in materia urbanistica ai comuni. Alcune associazioni ambientaliste, preoccupate delle ricadute possibili sull'ambiente di tale decentramento, hanno prodotto un documento di osservazioni che riprendeva i principi della sostenibilità e della sussidiarietà applicandoli alle varie realtà di valle. La commissione consiliare incaricata ha recepito positivamente molte di tali osservazioni; (3) la legge sulla montagna del 2007¹¹ che contiene una linea di azione che prevede la costruzione di un sistema di parchi (parchi comunali, biotopi e ZPS ecc.) e di corridoi di biodiversità nell'arco alpino da realizzare attraverso la cooperazione interprovinciale, così come proposto da alcune associazioni (*Mountain Wilderness*, Cipra, SAT).

Tuttavia, le interviste hanno evidenziato come non siano mancate le occasioni di conflitto anche tra altre associazioni o i rappresentanti delle cooperative e l'amministrazione provinciale. I casi più riportati sono stati quelli dell'energia e della legge sul welfare. Dal racconto degli intervistati sono emersi modi diversi di intendere la partecipazione, oltre che una diversa percezione delle poste in gioco e un diverso universo valoriale di riferimento. In particolare nel caso della legge sul welfare, la prima stesura prevedeva la possibilità della fornitura di servizi da parte di "soggetti profit", mentre tale possibilità è stata contrastata dalla Federazione delle cooperative. La Federazione ha allestito al suo interno un processo deliberativo che è durato un anno e mezzo. Si sono tenute assemblee, gruppi di lavoro, sono stati elaborati numerosi documenti. Parallelamente i lavori sono stati seguiti sotto il profilo tecnico dall'Ufficio legale della Cooperazione. A sua volta il percorso di definizione della legge è stato organizzato dalla Provincia come un processo partecipativo così definito: in un'assemblea pubblica sono stati enunciati i principi della legge e descritto il lavoro dei gruppi tecnici incaricati; gli inviti sono stati rivolti a tanti soggetti diversi, senza distinguere tra sistemi di rappresentanza organizzati e singole realtà cooperative e associative. Secondo il parere di un intervistato che vi ha preso parte, quest'ultimo aspetto è stato problematico perché venivano saltati i meccanismi della rappresentanza e dell'articolazione istituzionale, con la conseguenza di generare retoriche della partecipa-

11 Si tratta della legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11, in materia di Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette.

zione e di conferire al coordinatore del tavolo un potere notevole.

Un secondo caso particolarmente interessante è quello relativo all'elaborazione del Piano sociale di Trento, anni 2000, basato su azioni di ampia consultazione. Un gruppo di tecnici incaricati dal Comune ha raccolto tutti i contributi emersi, facendone una sintesi, e proponendo il documento così elaborato alla Giunta e al Consiglio Comunale. Tuttavia, osserva un intervistato, questo schema ricalca un percorso partecipativo molto frequente, che può sollevare non pochi problemi dal momento in cui le sintesi di tanti contributi sono comunque interpretazioni soggettive dei pochi che vi mettono mano, che in molti casi non restituiscono le voci di dissenso o la complessità dei punti di vista.

Dunque, gli effetti dell'interazione tra democrazia rappresentativa e democrazia associativa non sono univoci. Da un lato, è certamente un fatto positivo che, negli ultimi anni, la Provincia abbia investito in politiche partecipative (partecipazione alla valutazione, alla progettazione, alla definizione di criteri, di leggi, ecc.) attraverso le quali si è realizzato il coinvolgimento delle associazioni (del sociale, ambientaliste, ecc.), dei destinatari delle politiche (famiglie, utenti dei servizi), degli operatori, degli enti locali (comuni, comprensori), in quanto ciò ha prodotto buoni esiti, in termini di consenso, innovazione, valore aggiunto. Dall'altro lato, però, tale apertura della democrazia rappresentativa alle varie associazioni ha portato a scelte (talora) di tipo particolaristico. Oppure il coinvolgimento delle associazioni è sembrato essere congruente con la necessità di legittimare scelte già prese. O ancora, di fronte al conflitto suscitato dal coinvolgimento delle associazioni, non si sono trovate modalità per risolvere in modo deliberativo il contrasto. Naturalmente, tale difficoltà è dovuta anche all'azione di alcune associazioni, che hanno talora politicizzato un conflitto che doveva rimanere nell'abito di una differenziazione di orientamenti di *policy*.



Come l'amministrazione provinciale interpreta i processi partecipativi: tre esempi

Tra tutti i casi presi in considerazione, tre si prestano relativamente bene ad individuare l'interpretazione che dei processi partecipativi offre l'amministrazione provinciale. Il primo caso riguarda la valorizzazione della risorsa del legno. In Trentino più della metà del territorio è boschivo, ma relativamente limitata è la lavorazione del legno, con la

conseguenza che la materia prima viene esportata senza riuscire ad avviare percorsi di lavorazione e commercializzazione a valore aggiunto. Alcuni anni fa la Provincia ha avviato un complesso processo di certificazione dei boschi, in percorsi di sostenibilità ambientale. Questo percorso ha visto come fondamentale attore protagonista il Consorzio dei Comuni, gestito dai sindaci, che hanno coinvolto le associazioni dell'industria, dell'artigianato, la Camera di commercio, i sindacati, le associazioni ambientaliste. Questo ha reso possibile avviare la certificazione delle aziende trentine che lavorano il legno. La Provincia ha aperto il processo anche ai proprietari, agli usi civici presenti sul territorio, nell'ambito di percorsi di certificazione. Si è costituita così una filiera corta del prodotto, certificata, di qualità ed alta sostenibilità. Sempre nell'ambito delle iniziative per la valorizzazione della risorsa del legno, va ricordato che nel Piano strategico provinciale, che prevede la realizzazione di 9.000 nuovi appartamenti di edilizia residenziale popolare, si prevede un Piano straordinario filiera del legno: nei prossimi 10 anni almeno il 10% degli alloggi andrà costruito in legno. L'amministrazione provinciale ha attivato un processo di coinvolgimento degli attori locali della potenziale filiera del legno ed è stato costituito un Ente che mette assieme in un percorso di filiera strutturato gli attori locali che vanno così a comporre un "distretto del legno". Se per la costituzione della filiera il pubblico (la Provincia con l'Agenzia di Sviluppo, l'Università) ha fatto da "iniettore", la governance del sistema, dal punto di vista del coordinamento, è stata attribuita al sistema di attori che la compongono. Individuate le fasi di concreta realizzazione, si è innestato anche un processo di produzione che implementa le modalità del distretto "eco-solidale", ovvero l'impiego di utenti svantaggiati in carico ai servizi sociali per realizzare alcuni interventi.

Il secondo caso considerato è quello relativo ai percorsi di valutazione partecipata nella costruzione delle politiche sociali (dalla legge sul *welfare*). Tutta la nuova politica del *welfare* in Trentino si ispira ad un modello valoriale dove partecipazione e valutazione sono alla base dell'organizzazione delle politiche. L'obiettivo è evidenziare come le politiche sociali costruite in forma partecipata creino capitale sociale, condivisione, servizi di qualità per il cittadino e concorrano allo sviluppo del territorio, con vantaggi competitivi. Le sperimentazioni partono dalle introduzioni ad inizio legislatura (2003-2004) di alcune priorità ed orientamenti che hanno costituito dei valori di riferimento per le

politiche. Successivamente si è approdati alla legge provinciale di riforma del *welfare*¹². In particolare è stato messo a punto un modello di valutazione partecipata.

Il terzo caso considerato riguarda il progetto Trentini per il Trentino (TxT). Il progetto TxT è stato ideato e lanciato dalla Provincia di Trento per improntare la programmazione provinciale ad un approccio che valorizzi le forme coalizionali e partecipate nei percorsi di costruzione delle politiche pubbliche. L'iniziativa ha coperto tutto il primo anno di legislatura: è consistita in più di sessanta riunioni, sei tavoli di lavoro, che hanno coinvolto centinaia di *stakeholders* (artigianato, industria, commercio, etc.) liberi di esprimere i loro punti di vista e di definire le loro priorità. È stato prodotto un portfolio di progetti, la gran parte dei quali sono stati inclusi in piani e politiche della giunta. Il percorso di consultazione si poneva come un primo esperimento di consultazione, e ha scontato una stratificazione della risposta che ha visto in prima linea soggetti già molto organizzati ("almeno il 70% dei partecipanti erano tra i soliti noti", ha dichiarato un intervistato critico con l'iniziativa). Divergenti sono state le opinioni dei partecipanti in proposito.



Territorialità e comunità: le ambivalenze

Il "territorio" e la "comunità" emergono come i due valori-cardine della cultura democratica del Trentino. Il primo rinvia alla Autonomia come autogoverno e auto-responsabilità; il secondo alla capacità di fare sistema attraverso una vasta e densa rete di associazioni.

Dalle interviste, il Trentino emerge come una comunità fortemente territorializzata. Per i nostri intervistati, l'Autonomia ha diverse declinazioni: è auto-organizzazione sociale (di cui l'associazionismo è un'espressione); è autonomia finanziaria e amministrativa (di cui la Provincia a statuto speciale è un buon esempio); è identificazione con il territorio (in particolare nelle valli). In questo contesto, l'associazionismo riflette le pratiche dei *commons*, cioè quelle pratiche di mutuo sostegno che sono proprie dei luoghi dove è necessario (per ragioni materiali) cooperare. Non solo, l'attitudine cooperativa orienta anche il rapporto con il mondo esterno. Basti pensare all'associazionismo legato alla cooperazione internazionale, cioè alle attività di solidarietà

¹² Si tratta della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13, in materia di politiche sociali nella provincia di Trento.

e di scambio basate su principi di reciprocità transnazionale. Inoltre, il modello cooperativo ha costituito un'eccellenza (auto)organizzativa che ha significativamente sostenuto e favorito lo sviluppo economico provinciale, consentendo la produzione e la distribuzione di ricchezza e benessere individuale pur in presenza di una controllata disuguaglianza sociale.

Certamente, dalle interviste sono emerse le trasformazioni che l'associazionismo trentino sta attraversando. Innanzitutto, sono emerse differenze rilevanti tra l'associazionismo che opera nelle valli e quello che opera nei tessuti urbani. In particolare, è emerso il fondamento sociale e comunitario delle associazioni che operano nelle valli, che si manifesta anche in espressioni più spontanee, socializzate e motivate di partecipazione, a fronte di un carattere "quasi elitario" dell'associazionismo nelle città, dove l'associazione ha sempre meno un carattere identitario. In secondo luogo, si è evidenziato un mutamento dell'associazionismo sia delle valli che delle città, dovuto ai cambiamenti della società trentina. Questo cambiamento è percepibile in diverse associazioni. Si pensi a quelle di matrice ambientalista, tradizionalmente legate al rapporto stretto tra gli abitanti (in particolare quelli delle vallate) e la montagna, che, oggi, è venuto ad assumere caratteristiche più ideologiche. Più in generale, si assiste al superamento delle forme di associazione, legate ai modelli di organizzazione e di partecipazione degli anni Ottanta (basate sul tesseramento e le relazioni personali dirette), a favore di un associazionismo più "elettronico" (in cui l'organizzazione e la mobilitazione avviene attraverso i *blog* e i siti internet). Comunque è indubbio che la presenza di reti associative diffuse ad alta identità locale, continua a caratterizzare molti territori del Trentino. La SAT, con i suoi 23.000 soci, così come gli uomini e donne del soccorso alpino oppure i vigili del fuoco volontari sono percepiti come un "bene comune", dei cui servizi beneficiano tutti gli abitanti dei paesi.

Allo stesso tempo, però, tale associazionismo non è stato immune da importanti difetti. Innanzitutto, sono costanti le critiche dei nostri intervistati verso la sua crescente dipendenza nei confronti del sostegno pubblico. Una dipendenza che ha prodotto, per alcuni, una scarsa tensione all'innovazione, se non una vera e propria inerzia organizzativa. C'è consenso, tra gli intervistati, nell'osservare criticamente la capillarità delle sovvenzioni pubbliche, sovvenzioni che interessano tutti gli ambiti di attività. Ciò ha creato intrecci tra associazioni e amministra-

zioni pubbliche che hanno finito per trasformare il consenso politico-elettorale nel fine dell'interazione tra i due ambiti democratici. Per alcuni intervistati, in Trentino, la politica e le associazioni hanno trovato un modo di garantirsi reciprocamente. Di conseguenza, la coesione sociale del Trentino viene vista, da alcuni, come un fatto conservativo, nel senso che essa tende a premiare "ciò che c'è" rispetto a "ciò che ci potrebbe essere". In particolare per quanto riguarda l'associazionismo nelle valli, è stato fatto notare che il suo legame con le amministrazioni pubbliche ha condotto a una certa penetrazione delle logiche politiche nella costruzione delle carriere e nella selezione dei vertici delle associazioni (in specifico quelle più grandi). Con la conseguenza che le associazioni finiscono per essere "ingabbiate nelle maglie della politica", per utilizzare il termine con cui si è espresso un intervistato.

Inoltre, per altri intervistati, l'identità territoriale e il senso di appartenenza hanno effetti non irrilevanti di controllo sociale, specialmente nelle valli. Per alcuni intervistati è difficile avanzare un discorso critico sull'associazionismo. Il dissenso, infatti, non sembra essere ben accolto in comunità territoriali abituate a considerare il consenso come un valore essenziale per la coesione sociale. Un intervistato, ad esempio, descrivendo la sua esperienza partecipante, ha fatto notare come le voci dissidenti finiscano prima o poi per essere messe ai margini della comunità, essendo il conflitto considerato non solo come un valore negativo ma anche come una minaccia alla stabilità sociale. Di conseguenza, chi dissente finisce, prima o poi, per abbandonare la comunità. Con un effetto negativo, in termini di riduzione del potenziale di innovazione territoriale e di pluralismo. Chi più ne soffre, viene sottolineato, sono i giovani, generalmente i più sensibili sul tema della libertà individuale. Ciò è particolarmente grave, e comunque significativo, proprio ora che le stesse comunità territoriali risentono dei mutamenti indotti dalla globalizzazione.

A fronte di queste sfide, o minacce, quelle comunità tendono a idealizzare la loro identità, facendola però coincidere con gli equilibri esistenti o con i comportamenti predominanti. È proprio la trasformazione e la crisi della montagna a generare conflitti, e a mettere in luce la difficoltà di amministrare quello che, sul piano simbolico, è il più grande dei beni comuni del Trentino, cioè la sua identità territoriale. Basti pensare ad alcune realtà cooperative che sono divenute attori economici globali in senso proprio. Come ha sottolineato un intervistato,

“Melinda o Cavit sono delle industrie che potrebbero stare in qualsiasi parte del mondo”. Per un altro intervistato, le forme di cooperazione “di secondo grado” (i grossi consorzi) “sono un bluff, dal punto di vista della partecipazione e della cooperazione, in quanto non sono in mano ai cooperatori”, ai soci. Infine, i rapporti di prossimità tra associazioni e amministratori sono talora così stretti da mettere in crisi “il carattere pubblico” delle “decisioni pubbliche”. Ciò può nascondere il rischio di derive privatistiche nella gestione della cosa pubblica. Dunque, anche rispetto ai valori dell'autonomia, il ritratto del Trentino cambia, a seconda di “dove si va a guardare” o “di chi parla”. Anche se è indubbio che un tratto caratterizzante del Trentino continua ad essere il suo pluralismo associativo con forte identità territoriale.



Conclusione

La democrazia associativa del Trentino ha messo in luce aspetti ambivalenti. Da un lato, essa ha consentito di promuovere un diffuso autogoverno, una larga partecipazione di cittadini, un'attitudine deliberativa. È stata una democrazia inclusiva che ha consentito di alzare il grado di *responsiveness* del sistema democratico nel suo complesso. Nello stesso tempo, la Provincia Autonoma si è molto impegnata nel favorire il coinvolgimento delle associazioni all'interno dei vari processi di politica pubblica¹³. Altri soggetti pubblici hanno sviluppato iniziative interessanti, come l'elaborazione del Piano dell'Ente Parco Naturale Paneveggio-Pale di San Martino. I comuni si sono impegnati in percorsi partecipativi per la gestione del consenso sulla raccolta differenziata. Altri progetti non hanno avuto un esito altrettanto positivo. In particolare, alcune associazioni o singoli attori hanno talora promosso interessi particolari, come appunto è avvenuto in alcuni patti territoriali con la richiesta per il finanziamento delle attività più disparate. Come se i progetti non risultassero da una discussione tra gli attori coinvolti circa le priorità da perseguire, quanto piuttosto da una sommatoria delle richieste avanzate. Certamente, l'associazionismo va visto in modo differenziato, in quanto le sue capacità di autogoverno sono differenziate nei vari territori. Tuttavia, è indubbio che la democrazia associativa del Trentino rischi di divenire troppo dipendente dalle risorse.

13 Vedi l'elaborazione della legge provinciale 15 marzo 2005, n. 4, relativa alle Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia Autonoma di Trento, e il caso di TxT.

se provenienti dalla democrazia rappresentativa, con ciò indebolendo la propria autonomia progettuale e organizzativa. Insomma, la qualità della democrazia associativa non è uniforme nel Trentino. In alcuni casi, in alcune aree, le associazioni sono uno strumento importante per trovare soluzioni a problemi collettivi e per educare la cittadinanza alla ricerca del bene comune. In altri casi, invece, esse sono uno strumento del corporativismo territoriale, se non addirittura un mezzo per la promozione del consenso elettorale a favore di settori del sistema rappresentativo. In altri casi ancora, infine, la democrazia associativa ha assunto un carattere eccessivamente concertativo, finendo per promuovere soluzioni congeniali con gli interessi di coloro "seduti intorno al tavolo" e a danno di "chi a quel tavolo non riesce a sedersi". Si può certamente dire che l'interazione tra la democrazia rappresentativa e quella associativa ha alzato il grado di responsiveness (rispondenza) della democrazia trentina. Nello stesso tempo, tuttavia, quella interazione è risultata così stretta da mettere talora in discussione la necessaria distinzione tra di esse.

CONCLUSIONI PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA *GOVERNANCE* TRENTINA



Introduzione

Per le competenze che ha acquisito e per la cultura di cui è espressione, la Provincia Autonoma di Trento sta divenendo sempre di più una Comunità Autonoma del Trentino. Come ha affermato il Presidente della Giunta Provinciale nel suo intervento al Consiglio Provinciale del 7 dicembre 2007, è auspicabile che l'autonomia del Trentino "evolva in modo irreversibile verso una dimensione politico-istituzionale. Insomma che si traduca in una 'Comunità Autonoma' più che in una 'Provincia'". Il Trentino, in altri termini, è sempre di meno un'articolazione di uno stato unitario e sempre di più l'espressione di una Comunità auto-governante. Certamente, la specialità autonomistica del Trentino, garantita dalla Costituzione italiana e protetta a lungo da un accordo internazionale, è il risultato di una specifica e inimitabile esperienza storica. Un'esperienza che ha fatto del Trentino un'area politica e culturale di collegamento e di interscambio permanenti con le aree del Tirolo storico, sia quella nel territorio italiano che in quello austriaco. Nondimeno, la progressiva istituzionalizzazione di tale autonomia ne ha fatto un ente che può giustificare il proprio autogoverno per ciò che fa – e non solo per ciò che è stato. È stato l'esercizio effettivo di tale autonomia che ha consentito ad una popolazione tradizionalmente povera (economicamente) e marginale (geograficamente) di evolvere in direzione di un progresso civile ed economico universalmente riconosciuto. L'autonomia speciale, in altre parole, ha riportato il Trentino al centro di flussi e relazioni transnazionali, facendone per molti aspetti un laboratorio di *governance* e di *government*. Questa esperienza ha fatto del Trentino uno degli attori territoriali più importanti e convinti del processo di federalizzazione dello stato nazionale. È evidente, tuttavia, che il Trentino potrà tanto meglio affrontare le sfide di una Comunità Autonoma quanto più sarà dotato di un sistema democratico efficiente e legittimo. Cioè tanto più sarà alta la qualità della sua democrazia. Questo Rapporto di ricerca può essere utile per individuare i problemi da affrontare. Esso non fornisce risposte ma indica alcune priorità per la riflessione pubblica.



Democrazia rappresentativa: il disequilibrio

Questo ambito democratico è stato attraversato da radicali trasformazioni negli ultimi quindici anni. Un intero sistema di partito, quello che aveva organizzato la politica provinciale nel lungo secondo dopoguerra, è entrato in una crisi irreversibile. E, con esso, sono scomparsi i partiti-società che avevano “sintetizzato” per quasi mezzo secolo sia la democrazia associativa che (spesso anche) quella partecipativa. Il processo di riorganizzazione del sistema di partito è ancora in corso. È evidente, tuttavia, che esso dovrà condurre ad un sistema partitico (e più generalmente politico) con forti basi territoriali. Un sistema autonomistico non può essere organizzato da partiti nazionali. Ovvero potrà esserlo se questi ultimi adeguano il loro modello organizzativo alle esigenze di garantire una rappresentanza autonoma alle espressioni politiche dell'autonomia trentina. E' anche evidente che, se il processo di federalizzazione del sistema statale procederà sul piano nazionale, il modello organizzativo dei partiti nazionali dovrà riflettere le specificità delle varie realtà territoriali delle regioni di un sistema non-accentrato. In questo senso l'esperienza autonomistica del Trentino, se condotta positivamente, può costituire una ragione importante per sostenere e giustificare il processo di federalizzazione dello stato nazionale. Essa, cioè, non è la condizione di un “privilegio” del passato ma un laboratorio per sperimentare soluzioni nazionali per il futuro.

La nostra ricerca ha mostrato che le riforme elettorali e istituzionali avviate sin dagli anni Novanta hanno avuto effetti divergenti per quanto riguarda la qualità democratica della democrazia rappresentativa. Esse hanno accresciuto il rendiconto elettorale dei governanti, anche in virtù dell'acquisita maggiore stabilità degli esecutivi, introducendo spinte competitive importanti nel sistema politico. Allo stesso tempo, quelle riforme non hanno prodotto effetti altrettanto positivi relativamente al rendiconto interistituzionale.

Dal nostro sondaggio e delle interviste svolte, l'opposizione non sembra aver ottenuto un riconoscimento istituzionale adeguato al suo compito di controllo degli esecutivi. Così come l'eccessivo policentrismo comunale non ha consentito di creare un effettivo bilanciamento del potere della Provincia. Inoltre, la logica divisoria propria del sistema elettorale maggioritario e del sistema di governo centrato sul sindaco è sembrata incontrare difficoltà in molti piccoli comuni. Le strutture e

gli spiriti comunitari di questi ultimi sono sembrati poco o punto ospitali verso una politica non-consensuale. Si tratta, probabilmente, di ridefinire le logiche proprie di ogni livello del sistema politico, da quello comunale a quello delle Comunità di valle a quello provinciale. Un sistema politico multi-livello funzionante e riconosciuto come legittimo dai cittadini è una condizione indispensabile per una buona democrazia rappresentativa.



La democrazia partecipativa: scarsa innovazione

La fine dei partiti-società può offrire significative opportunità di partecipazione ai processi di politica pubblica da parte dei cittadini attivi. La partecipazione politica non controllata dai partiti è l'espressione di una società civile matura e adulta. Nel Trentino di oggi, così come nell'Italia e nell'Europa di oggi, il compito dei partiti non può più essere quello di "educare le masse" alla partecipazione politica. I processi di mobilitazione cognitiva e di modernizzazione sociale hanno condotto ad una secolarizzazione della stessa azione politica. Non sono più le grandi ideologie meta-politiche che possono motivare gli individui e i gruppi a partecipare nei processi decisionali dei vari livelli politici. La partecipazione non è più finalizzata a conseguire obiettivi millenaristici, bensì a sollevare l'attenzione su questioni di interesse pubblico. La qualità di un sistema democratico risiede anche nella sua capacità di aprire la rappresentanza alle esigenze della società civile. La complessità dei problemi collettivi è tale che la democrazia rappresentativa non può pensare di essere l'ambito autosufficiente della decisione pubblica. È interesse della stessa democrazia rappresentativa favorire il rafforzamento della democrazia partecipativa.

Per fare questo, la democrazia trentina deve essere più innovativa, sperimentando nuove metodologie di discussione e decisione pubbliche. Se la democrazia rappresentativa è necessariamente organizzata secondo l'asse destra-sinistra, nella democrazia partecipativa possono essere individuate e praticate modalità politiche che "vanno oltre" quell'asse. In particolare, alcuni problemi collettivi possono essere affrontati e discussi assai più proficuamente attraverso logiche deliberative, basate sulla capacità di persuasione reciproca tra i partecipanti, piuttosto che attraverso le logiche avversariali, basate sui rapporti di forza elettorali. Insomma, sia a livello comunale che provinciale, un

orizzonte di nuova partecipazione può essere ricercato, dai bilanci partecipati ai focus groups, dalle giurie popolari ai gruppi di discussione su tematiche specifiche ad alto contenuto tecnico.



La democrazia associativa: l'ambivalenza

Ogni sistema democratico abbisogna di "corpi" intermedi che colleghino gli individui e l'autorità pubblica. Da sempre, le associazioni, nelle loro varie forme, sono uno strumento per articolare le esigenze sociali al di fuori dei canali politici. E, soprattutto, sono un'opportunità per affrontare, e talora risolvere, temi di interesse o di importanza comune ad un gruppo di cittadini. L'esistenza di una vitale democrazia associativa è, dunque, una condizione per accrescere la qualità di un sistema politico. Nelle associazioni i cittadini imparano le principali virtù democratiche, cioè l'attitudine ad ascoltare gli altri, ad accogliere opinioni diverse, a costruire identità comuni, seppure parziali. Le associazioni sono scuole di auto-governo e di promozione della passione civile. Sono opportunità per uscire dall'isolamento individuale e (talora) dalla solitudine sociale. Nondimeno, le associazioni possono mettere in luce versanti poco congeniali con l'autonomia politica (oltre che con la democrazia). Esse possono diventare occasioni per avanzare interessi particolaristici se non corporativi. Possono diventare strumenti per favorire carriere politiche. Possono risultare utili ai governanti del momento per consolidare il loro consenso elettorale. In particolare in un sistema autonomistico come quello trentino, il confine tra democrazia associativa e democrazia rappresentativa può diventare "scivoloso" e incerto. Invece di essere uno strumento dell'auto-governo, l'associazionismo può diventare uno strumento del governo (in carica). A questo pericolo non sono sfuggite alcune associazioni del Trentino, la cui prossimità con la politica è risultata in alcuni casi sospetta. Inoltre, l'associazionismo deve contribuire a trovare soluzioni coerenti con gli interessi collettivi – e non solo con quelli di coloro che fanno parte delle associazioni coinvolte.

La democrazia ha una base irriducibile negli individui o nelle persone. Se questi ultimi vengono sostituiti dai gruppi organizzati, essa acquisisce inevitabilmente un carattere illiberale. Nell'associazionismo, anche in quello trentino, c'è un aspetto illiberale che va neutralizzato o controllato. La difesa e la promozione del pluralismo sociale non può

avvenire a spese dei gruppi deboli o degli individui senza risorse. L'associazionismo non può diventare corporativismo. In questo senso è necessario che, anche in Trentino, ci sia uno sforzo a preservare il confine tra democrazia rappresentativa e democrazia associativa. Il loro dialogo alza il grado di rispondenza o *responsiveness* del sistema democratico. La loro fusione abbasserebbe quest'ultimo drammaticamente.



Conclusione

Anche in Trentino, l'interazione tra i vari ambiti democratici ha strutturato nuove modalità di *governance*, piuttosto che di *government*, della complessità sociale. Il governo non si consegue più attraverso le esclusive decisioni della Giunta Provinciale o delle singole giunte comunali. Governare l'Autonomia oggi significa promuovere interazioni tra attori pubblici e privati, tra individui e movimenti, tra associazioni e partiti. Il governo è diventato *governance* proprio perché è il risultato di un processo formale ed informale, verticale ed orizzontale, programmato ed imprevedibile. Tuttavia, è bene tenere presente che anche la *governance* deve essere tenuta in equilibrio dal *government*, perché è in quest'ultimo che si raccoglie la sovranità popolare dei cittadini. Come ogni democrazia avanzata, anche quella trentina dovrà strutturarsi intorno ad un sistema di equilibri e di bilanciamenti. Dovrà affermare la propria Autonomia, ma dovrà anche riconoscere la necessità di un suo bilanciamento da parte delle istituzioni nazionali ed europee. Dovrà rafforzare le proprie strutture di rappresentanza, ma dovrà anche riconoscere l'importanza di un loro bilanciamento da parte dei movimenti e delle associazioni. Dovrà allargare il "concetto" di pubblico, ma dovrà fare attenzione a non privatizzare quest'ultimo. Insomma, la qualità della democrazia trentina dipenderà da un insieme di fattori e di ambiti, sarà il risultato di buone regole e di una buona classe politica. Ma soprattutto dovrà aiutare i suoi cittadini ad individuare il loro interesse comune.

BIBLIOGRAFIA

- Arnstein, S.R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, in "Journal of the American Institute of Planners", 35, 4.
- Baldini, G. e Legnante, G. (2000), *Città al voto. I sindacati e le elezioni comunali (1993-1998)*, Bologna, Il Mulino.
- Bobbio, L. (a cura di) (2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Bobbio, L. e Pomatto, G. (2007), *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Rapporto presentato alla Provincia Autonoma di Trento, ottobre 2007.
- Bobbio, L. e Zeppetella, A. (a cura di) (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli.
- Brunazzo, M. e Fabbrini, S. (2005), *La geografia elettorale: l'egemonia democristiana*, in Leonardini A. e Pombeni P. (a cura di), *Storia del Trentino. L'età contemporanea: il Novecento*, Bologna, Il Mulino.
- Cataldi, L. (2007), *Le politiche partecipative in Piemonte e Lombardia. Evidenze empiriche*, Paper presentato al convegno SISP, Catania, 20-22 settembre 2007.
- Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Diamanti, I. (2003), *Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Bologna, Il Mulino.
- Eulau, H. e Karpis, P. (1977), *The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3.
- Fabbrini, S. (2008), *Politica comparata*, Roma-Bari, Laterza.
- Faggi, P. e Turco, A. (2001), *Conflitti ambientali: genesi, sviluppo, gestione*, Milano, Franco Angeli.
- Florida, A. (2005), *Le elezioni comunali in Toscana dal 1993 al 2004. Gli effetti delle nuove regole, i partiti, le coalizioni, i "nuovi" sindaci*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", 54.
- Gelli, F. (a cura di) (2005), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.
- Hirst, P. (1994), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Hirst, P. (1997), *From Statism to Pluralism*, London, UCL Press.
- March, J. e Olsen, J. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Marshall, T.H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET.
- Mastropaolo, A., *La democrazia: una ipotesi di restauro*, in Hirst, P. (1999), *Dallo stalinismo al pluralismo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Melé, P., Larrue, C. e Rosemberg, M. (a cura di) (2003), *Conflits et territoires*, Tours, PUF.
- Morlino, L. (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, il Mulino.
- Nel-lo, O. (a cura di) (2003), *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona, Editorial Empúries.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pellizzoni, L., *Democrazia locale e deliberazione pubblica. L'empowerment come fattore chiave*, in Pellizzoni, L. (a cura di) (2007), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Gorizia, Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di scienze dell'uomo dell'Università di Trieste.
- Rocchetto, D. e Tarlao, G., *La democrazia partecipativa in Friuli Venezia Giulia. Ricognizione critica e studi di caso*, in Pellizzoni, L. (a cura di) (2007), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Gorizia, Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di scienze dell'uomo dell'Università di Trieste.
- Stoker, G. (2006), *Why Politics Matters. Making Democracy Work*, London-New, Palgrave-McMillan, York.
- Vassallo, S., *Sistema elettorale*, in Vandelli, L., Tessaro, T. e Vassallo, S. (a cura di) (2001), *Organi e sistema elettorale. Commenti al T.U. sull'ordinamento degli enti locali*, Rimini, Maggiori editore.
- Walzer, M., *The civil society argument*, in Mouffe, C. (a cura di) (1992), *Dimensions of Radical Democracy*, Verso, New York.

APPENDICE I

I DIRITTI DI USO CIVICO.

NUOVA DISCIPLINA DELL'AMMINISTRAZIONE DEI BENI DI USO CIVICO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE COMUNITÀ DELL'ARCO ALPINO*



Definizione e origine storica dei diritti di uso civico

I diritti di uso civico vengono tradizionalmente definiti come quei diritti di godimento e d'uso che tutti gli abitanti di un comune o di una frazione o di una collettività di altro tipo (associazione o comunione agraria) hanno, *uti cives*, sopra determinate terre appartenenti al comune, alla frazione o a privati per soddisfare le esigenze della popolazione locale in ordine al pascolo, all'erbatico, al fungatico, al legnatico, all'estrazione di pietra, ghiaia, sassi, alla pesca, alla caccia, all'uccellazione, al legnatico utile e alla semina.

Si tratta, dunque, di diritti di uso e di godimento spettanti ad una comunità d'abitanti (ente esponenziale) e ai suoi singoli membri, sia come cives (in quanto partecipi della comunità) sia come singoli (in quanto persone fisiche dotate di soggettività giuridica). Sul piano giuridico ciò si traduce nella riconduzione del diritto di uso civico all'interno della categoria dogmatica dell'appartenenza piuttosto che del diritto di proprietà.

Sul punto occorre osservare che il concetto di comunità di abitanti viene inteso diversamente nella regione Trentino Alto Adige rispetto a quanto generalmente accolto nel resto del territorio nazionale. In particolare, se la comunità d'abitanti viene tradizionalmente intesa come una collettività di persone stanziata stabilmente su un territorio, nella regione in questione il vincolo pubblicistico di "incolato" (ossia l'abitare, il vivere nello stesso luogo) si ispira al principio nominativistico, considerando non già persone o famiglie indifferenziate, ma al contrario persone o famiglie iscritte negli appositi elenchi anagrafici locali (soprattutto ai fini dell'eleggibilità attiva e passiva nei sistemi di governo locali).

Storicamente l'istituto dei diritti di uso civico rappresenta un residuo

* Questa parte è stata scritta da E. Picozza, professore ordinario di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

dell'antica proprietà collettiva o collettivismo agrario, già risalente al fenomeno del latifondismo romano (*bona hominibus civitatis data*) ma soprattutto del latifondismo feudale (demanio regio, appartenente al sovrano; demanio universale, appartenente alle *universitates*, antesignane delle attuali associazioni agrarie, frazioni, comuni; demanio feudale, concesso ai feudatari; demanio ecclesiastico, appartenente alla Chiesa).

L'attuale denominazione "usi civici" si deve, tuttavia, al periodo comunale, in cui l'organizzazione della società ruotava intorno alla dimensione della *civitas*. Una diversa nomenclatura venne adottata, invece, nella regione Trentino Alto Adige, soprattutto per l'influenza della legislazione austriaca, dove si faceva specifico riferimento alla figura della servitù prediale. Nella sostanza, tuttavia, deve ritenersi che il contenuto del diritto sia il medesimo che nelle altre regioni d'Italia, mutando semmai (come si illustrerà nel prosieguo), modalità di esercizio del diritto e organizzazione della gestione (vd. i masi chiusi, i *Theilwaelder*, le interessenze, le vicinie o *Nachbarschaften* in Alto Adige; le regole e le vicinie nel Trentino).

Trattandosi di diritti di godimento e di uso su beni appartenenti a soggetti terzi rispetto alla comunità e, dunque, limitativi della proprietà pubblica o privata, sono stati fortemente avversati durante il periodo della rivoluzione francese e anche successivamente, tanto da influenzare la nostra produzione normativa.

In particolare, in tema di determinazione dell'ampiezza dell'uso e del godimento a cui il titolare del diritto è legittimato, l'ultimo comma dell'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, "Riordinamento degli usi civici", fa rinvio all'art. 521 (ora 1021 del codice civile): "chi ha diritto d'uso di una cosa può servirsi di essa e se è fruttifera può raccogliere i frutti per quanto occorre ai bisogni suoi e della sua famiglia. I bisogni si debbono valutare secondo la condizione sociale del titolare del diritto. Tale soggetto viene identificato nella figura del capofamiglia, predominante soprattutto nelle antiche Regole Cadorine, nella Comunità di Fiemme, nelle Regole di Spinale e Manez, e nelle due province autonome di Trento e Bolzano. Anche per questo motivo l'eleggibilità attiva e passiva nei comitati di amministrazione od organi analoghi è attribuita sempre al capofamiglia (vd. comitati amministrativi di beni collettivi frazionali) e tale aspetto è così radicato che i regolamenti applicativi fanno richiamo alle anagrafi comunali.

Ma l'aspetto sicuramente più importante è il *favor* del legislatore per un processo di liquidazione degli usi civici, benché la legge fondamentale del 1927 sia intitolata al "riordinamento" degli stessi. Obiettivo sostanzialmente tradito, anche per l'errata considerazione secondo cui i diritti di uso civico non sarebbero più di attuale utilità. In realtà, se si pone attenzione agli usi e costumi delle piccole comunità agrarie e montane e, in particolare, alle tradizioni ancora vive delle comunità dell'arco alpino, l'impressione è che una mancata valorizzazione o recupero dell'istituto si tradurrebbe in un depauperamento del patrimonio comunitario.

Se, dunque, è vero che la sopravvivenza degli istituti giuridici è sempre fortemente legata alla loro capacità di adeguamento alle esigenze dei tempi, occorre saper individuare quegli aspetti di "modernità" capaci di riportare il diritto di uso civico ad una realtà viva e dinamica.

Il primo profilo da considerare è di tipo strutturale, riguardando le modalità organizzative dell'attività di gestione. In particolare, alle comunità di riferimento (comune, frazione, associazioni agrarie, comunità, regole, vicinie) potrebbe riconoscersi un più ampio potere gestorio, anche in settori diversi e nuovi rispetto a quelli tradizionali, che vada al di là della semplice conservazione dei beni di uso civico.

In secondo luogo, sul piano funzionale, occorre ripensare i beni di uso civico non più soltanto come beni che soddisfano interessi di rilevanza locale, "comunale", bensì quali beni di interesse generale, a favore di tutta la collettività¹⁴. In tale prospettiva, allora, il bene di uso civico potrebbe essere destinato al perseguimento di altri interessi meritevoli di tutela, sia di natura produttiva (es. scopi turistici, servizi pubblici)¹⁵, sia di natura ideale (es. patrimonio ambientale, soprattutto forestale)¹⁶.

14 Corte Costituzionale, sentenza 11 luglio 1989, n. 391: "già secondo le finalità della legge del 1927 la destinazione pubblica dei beni di demanio civico non si determina in funzione dell'esercizio dei diritti di uso civico, connessi a economie familiari di consumo sempre meno attuali, bensì in funzione dell'utilizzazione di tali beni a fini di interesse generale".

15 Vedi l'intervento di apertura di I. Craffonara, sindaco della Magnifica Comunità di Fiemme all'epoca del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre-2 ottobre, 1988, Trento, 1991. Tale Comunità, in particolare, è stata "capace di grandi idee, di grandi realizzazioni, come la ripulitura totale dell'Avisio nel 1500, per consentire la fluitazione del legname e del suo avviamento, lungo l'Adige, ai ricchi mercati della Serenissima; capace di indebitarsi per aprire la Valle all'esterno costruendo la futura SS 48 nel 1850; tempestiva nell'acquistare il grano in tempi di carestia per distribuirlo alle popolazioni; che non ha atteso l'ente pubblico per costruire l'ospedale di Fiemme".

16 La preferenza accordata dal legislatore alla tutela dell'ambiente risulta all'evidenza anche dalla circostanza per cui solo la categoria dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente è assoggettata all'applicazione della cd legge forestale e al regime giuridico della proprietà collettiva; al contrario, per la categoria dei terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria è prevista l'assegnazione in proprietà privata dei singoli coltivatori (art. 11, legge del 1927).

In particolare, in deroga al principio di inalienabilità sancito dalla legge del 1927 sia per i diritti di uso pubblico che per le proprietà collettive, le Regole della Magnifica Comunità del Cadore possono prevedere che, qualora ricorrano evidenti ragioni di interesse della Regola o di sviluppo industriale o turistico della zona, potrà essere deliberata l'alienazione o una diversa destinazione di singoli beni, purché abbiano estensione limitata e purché il ricavato sia impiegato nell'acquisto di altri beni silvo-pastorali o nel miglioramento fondiario dei beni già in godimento (Legge 6 ottobre 1967, n. 956, che modifica l'art. 2 della legge fondamentale 3 maggio 1948 n. 1104).

Anche l'art. 11, comma 2, legge 3 dicembre 1971 n. 1102 per lo sviluppo della montagna consente la destinazione di beni delle comunioni familiari montane per attività turistica, e salvo loro sostituzione a reintegra del patrimonio.

Anche la Provincia Autonoma di Bolzano ha previsto, con la legge 24 dicembre 1970, n. 29, cui è seguito il regolamento 29 aprile 1971, n. 11, l'alienazione di beni suscettibili di coltura agraria ai coltivatori diretti aventi diritto di uso civico per l'arrotondamento della proprietà contadina; per la realizzazione di impianti di valorizzazione dei prodotti agricoli e silvo-pastorali; e anche per uso diverso qualora a ciò siano destinati nel piano regolatore o nel programma di fabbricazione.

Istituto diverso dai diritti di uso civico è quello della proprietà collettiva, tradizionalmente denominata demanio civico o demanio universale o dominio collettivo. In tal caso sia il diritto dominicale sul bene che i relativi diritti di godimento e d'uso vengono imputati ad una comunità di abitanti, trattandosi di un dominio collettivo in senso stretto. Segnatamente, si tratta di diritti gravanti su beni già nell'esclusiva proprietà di comunità o associazioni, ovvero di ipotesi - assai frequenti in seguito alla legge del 1927 - di scioglimento delle promiscuità o di liquidazione e affrancazione degli usi civici. In tale ultimo caso, in particolare, momento propedeutico alla formazione della proprietà collettiva a destinazione pubblica è l'accertamento delle caratteristiche oggettive del bene al fine della cd assegnazione a categoria. Infatti, tali beni permangono pubblici solo se convenientemente utilizzabili con destinazione forestale, boschiva o pascoliva; al contrario, laddove sia accertata la vocazione agraria, i beni vengono assegnati in proprietà privata a coltivatori (cfr. art. 11, legge del 1927).



Le forme organizzative di rappresentanza dei beni d'uso civico

Le figure organizzative contemplate dall'art. 1 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, "Riordinamento degli usi civici" sono rappresentate dal comune, dalla frazione di comune, dalle università agrarie e dalle altre associazioni agrarie comunque denominate.

In tale considerazione, indifferentemente dal modello organizzativo in concreto ricorrente, l'imputazione dei beni d'uso civico all'ente è fatta sempre a titolo rappresentativo e gestionale.

Il riferimento generico alle manifestazioni associative più diverse ("comunque denominate") ha consentito, da una parte, una regolamentazione uniforme, ma dall'altra ha ignorato tutta una realtà multiforme costituita da organismi quali le Università agrarie del Lazio, le Comunità della Liguria, le Partecipanze dell'Emilia Romagna, le Società di antichi originari della Lombardia, Veneto e Friuli, le Vicinie dell'Arco alpino orientale, le Comunità di villaggio del Veneto, i Laudi del Cadore, le Consorzierie della Valle d'Aosta, le Regole ampezzane e cadorine e tante altre forme di associazionismo locale.

L'impressione che se ne trae, dunque, è quella di un generale sfavore per il fenomeno associativo. Non solo perché la legge persegue lo scopo, quasi vessatorio, di impedire la costituzione di nuove associazioni, limitandosi a riconoscere quelle già esistenti, nel timore che possano sorgere conflitti nell'esercizio dei diritti d'uso civico da parte di diverse collettività stanziate su un medesimo territorio; ma anche perché la disciplina delle associazioni agrarie mira alla soppressione di tale modello.

Tale scelta legislativa (avallata, occorre ricordare, anche dalla giurisprudenza, che ha mancato di interpretare la norma con criterio diversificato) è stata fortemente avversata dalle comunità locali, soprattutto dell'arco alpino, nonché dalla dottrina, al punto che già nel primo dopoguerra il regime giuridico disegnato con la legge del 1927 per i beni oggetto di uso civico e di proprietà collettiva ha subito importanti modificazioni per effetto dell'entrata in vigore della legge del 1848 sulle Regole Cadorine, a cui è stata riconosciuta autonoma considerazione; della legge del 1952, prima legge sulla montagna, che ha previsto una considerazione diversificata delle comunioni familiari montane riconosciute con autonomia organizzativa, amministrativa e gestionale

in base a propri statuti e consuetudini; e della legge del 1971, ancora sulla montagna, istitutiva delle comunità montane e comunioni familiari.

Le regioni a statuto speciale, peraltro, in direzione inversa alla legge del 1927, si sono distinte per una grande spinta verso la ricostituzione delle associazioni agrarie per l'esercizio dei diritti di uso civico. La legge regionale Bolzano 7 gennaio 1959, n. 2, precisamente, qualifica espressamente "le interessenze, le vicinie e le altre associazioni agrarie comunque denominate e costituite" come "comunioni private di interesse pubblico", rinviando alle norme del codice civile per quanto non previsto dalla legge stessa.

L'amministrazione dei beni comunali di uso civico

La legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6 stabilisce che all'amministrazione dei beni comunali di uso civico provvede il comune; ove siano costituite le circoscrizioni di decentramento ai sensi dell'art. 20 della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1 (Nuovo ordinamento dei comuni della regione Trentino-Alto Adige), il comune può affidare l'amministrazione dei beni alla circoscrizione nel cui ambito territoriale ricadono i beni (art. 4, comma 2).

L'amministrazione dei beni frazionali d'uso civico

La frazione di comune è stata definita una entità di fatto costituita da una parte di un comune in cui ha sede una determinata popolazione, e che dal capoluogo del comune ha diversa sede e talvolta diverse tradizioni storiche od origini.

La legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6 dispone che all'amministrazione dei beni frazionali provvede (art. 4):

- a. un comitato eletto dagli aventi diritto
- b. previo affidamento da parte degli aventi diritto, il comune, che può deputare, ove essa sia costituita, la circoscrizione territoriale di competenza;
- c. il comune in caso di assenza di ASUC.

Negli ultimi due casi i proventi di uso civico e la loro destinazione devono essere posti in evidenza in apposito allegato al bilancio di previsione ed al rendiconto del comune.

Previo consenso da parte degli aventi diritto, due o più frazioni appar-

tenenti allo stesso comune possono provvedere all'amministrazione unitaria dei beni frazionali mediante l'approvazione di un unico statuto e l'elezione di un unico comitato; in tal caso lo statuto disciplina anche le modalità per lo scioglimento dell'amministrazione unitaria.

L'ASUC o la circoscrizione affidataria dell'amministrazione dei beni può affidare al comune il compito di realizzare i lavori e gli interventi di manutenzione e di miglioramento.

All'entrata in vigore della presente legge è confermata la forma di amministrazione in atto, salvo che almeno un quarto degli aventi diritto richieda al sindaco una diversa modalità gestoria, da approvarsi con l'apposita consultazione di cui all'art. 5.

Nonostante il riconoscimento della forma di amministrazione frazionale, tuttavia, occorre rilevare la scarsa autonomia contabile e finanziaria dell'ASUC. Essa, infatti, adotta il bilancio preventivo sulla base di uno schema approvato dalla Giunta Provinciale; a quest'ultima, inoltre, vengono trasmesse le deliberazioni di adozione del bilancio preventivo e del conto consuntivo. Ancora la Giunta Provinciale, infine, sia pure d'intesa con l'associazione più rappresentativa delle ASUC, individua i principi dell'ordinamento contabile e finanziario dei comuni applicabili alla gestione contabile e finanziaria dell'ASUC.



Norme in materia di organizzazione

Magnifica Comunità dei Vicini di Fiemme

La Magnifica Comunità di Fiemme è una formazione sociale che raggruppa l'universalità dei Vicini, alla quale appartiene il patrimonio collettivo consistente prevalentemente in boschi e pascoli, con strutture annesse, ma comprendente anche beni di interesse storico e artistico¹⁷, sui quali i Vicini esercitano, per consolidata consuetudine, i propri diritti di vicinia. Nelle singole Regole i Vicini sono nuclei familiari di norma rappresentati dal Capofuoco.

L'organizzazione ed il funzionamento della Comunità sono disciplinati dallo Statuto del 1993, successivamente modificato, a più riprese, negli anni 1996, 2002 e 2006. Per espressa volontà legislativa, invece, non trova applicazione la legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6, con l'esclusione di quanto disposto dai capi III e IV e fermo restando quan-

¹⁷ La sede della Magnifica Comunità di Fiemme, infatti, è a Cavalese, in un pregevole palazzo rinascimentale, che ospita oltre all'archivio storico dell'Ente, anche una interessante pinacoteca, composta da dipinti della cd Scuola pittorica fiemmesa.

to previsto dall'art. 12, per i beni gravati di uso civico (art. 3).

Lo Statuto rappresenta un testo fondamentale, almeno per due diversi ordini di motivi.

Sul piano giuridico esso rappresenta una fonte di riordino di tutta una normativa che rinviene profonde radici nei privilegi, nelle consuetudini e negli statuti del passato (art. 1, "Oggetto statutario").

Sul piano istituzionale ed organizzativo, invece, lo Statuto da un lato riconosce alla Magnifica Comunità di Fiemme la natura giuridica di una libera ed autonoma istituzione locale, rappresentativa degli interessi della Comunità dei Vicini (art. 9, "L'istituzione rappresentativa"); dall'altro istituisce un sistema di vero e proprio autogoverno della Magnifica Comunità, a differenza del modello di limitata auto-amministrazione riconosciuta alle ASUC dalla legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6. In particolare, l'art. 10 dello Statuto ("Le finalità e le funzioni istituzionali") riconosce alla Magnifica Comunità di Fiemme:

- > autonomia statutaria, nel rispetto delle leggi vigenti e delle consuetudini passate;
- > autonomia normativa regolamentare;
- > autonomia amministrativa dei beni oggetto del demanio universale di cui all'art. 5, ovvero dei beni immateriali e dei beni di interesse storico ed artistico; dei beni materiali a destinazione agro-silvo-pastorale; dei beni materiali, mobili ed immobili, facenti parte del patrimonio disponibile;
- > autonomia gestionale, contabile e finanziaria, anche attraverso la costituzione di istituti associativi e societari regolati dal codice civile;
- > autonomia istituzionale, nel senso di un suo proprio istituzionale autocontrollo; a tal fine vengono istituiti un apposito organo di autocontrollo (Collegio di Controllo), di cui almeno tre dei cinque membri del Collegio devono essere Vicini; e un Collegio dei Revisori, di cui almeno due dei tre membri devono essere Vicini.

All'autonomia comunitaria sovrintende il Comun Generale, organo assembleare rappresentativo dell'intera Comunità e formato da tutti i componenti degli undici Consigli di Regola (art. 14), i quali adottano le decisioni di competenza a maggioranza assoluta dei Consiglieri presenti, prevalendo, in caso di parità, il voto del Regolano (art. 15). Il Comun Generale, in particolare, deve esercitare tutte le azioni idonee

a salvaguardare i diritti e gli interessi della Comunità nei confronti dello Stato, della regione Trentino-Alto Adige, delle province autonome di Trento e Bolzano, nonché di tutti gli enti locali operanti nel territorio comunitario.

Un aspetto particolarmente caratteristico del sistema di gestione ed amministrazione dei beni d'uso civico e delle proprietà collettive è rappresentato dalla forte valorizzazione e promozione della partecipazione popolare, nonostante la previsione di forme rappresentative degli interessi della Comunità dei Vicini, sia collegiali che individuali.

In particolare, l'art. 8 ("L'impiego delle rendite") dispone che l'impiego delle rendite ricavate dalla gestione del patrimonio collettivo amministrato dall'istituzione rappresentativa della Comunità dei Vicini dovrà essere disciplinato da appositi regolamenti in maniera da assicurare la partecipazione al godimento delle rendite da parte di tutta la comunità d'abitanti.

Un ulteriore istituto di partecipazione popolare viene disciplinato dallo Statuto in relazione al diritto di tutti i Vicini di prendere visione ed ottenere copia, dietro specifica richiesta, delle deliberazioni, dei regolamenti, dei contratti e dei provvedimenti, nonché – dato altamente significativo – degli atti preparatori in essi richiamati (art. 22, "Pubblicità degli atti").

Per quanto concerne il sistema elettorale lo Statuto regola:

- a. la legittimazione attiva (art. 24);
- b. la legittimazione passiva (artt. 25 e 26);
- c. l'esercizio del diritto di voto (art. 28);
- d. le operazioni ed i ricorsi elettorali (art. 29).

Comunità delle Regole di Spinale e Manez

La Comunità delle Regole di Spinale e Manez è una comunanza agraria esistente ormai da tempo memorabile quale proprietà delle popolazioni dei comuni di Ragoli, Montagne e Preore. L'organizzazione ed il funzionamento di questa antica comunità sono disciplinati dallo Statuto attualmente in vigore, approvato con legge provinciale 28 ottobre 1960, n. 12 della Provincia Autonoma di Trento. Lo Statuto comprende, in particolare, l'Ordinamento delle Regole di Spinale e Manez e il relativo regolamento di attuazione.

Non trova, invece, applicazione la legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6, con l'esclusione di quanto disposto dai capi III e IV e fermo restando

quanto previsto dall'art. 12, per i beni gravati di uso civico (art. 3).

L'art. 2 dello Statuto attribuisce autonomia amministrativa, contabile e finanziaria dei beni immobili appartenenti alle regole di Spinale e Manè ad una assemblea generale rappresentativa degli interessi delle predette comunità locali (comuni di Ragoli, Montagne e Preore). Si tratta, in particolare, del conferimento di un potere di amministrazione e di gestione ordinaria di tali beni, definiti in linea di principio inalienabili, indivisibili e vincolati in perpetuo alla loro destinazione. L'amministrazione dei beni d'uso civico, infatti, è ispirata ai criteri e ai principi della conservazione, della manutenzione e del miglioramento dei beni stessi, secondo specifiche disposizioni da emanarsi con legge provinciale, entro i limiti di cui all'art. 12, legge 16 giugno 1927, n. 1766 e all'art. 1021 c.c.

Lo Statuto, peraltro, non esclude una diversa utilizzazione dei beni d'uso civico, prevedendo, in primo luogo, la possibilità di destinazione dei proventi a fini sociali, culturali, di assistenza, di sviluppo industriale, agricolo, edilizio, turistico ed economico della zona. In alcuni casi la concessione di agevolazioni e/o contributi viene riconosciuta anche a favore di soggetti estranei alla Comunità, laddove essi, comunque, intendano beneficiare in modo concreto ed effettivo il territorio comunale con iniziative ed opere di utilità e rilevanza sociale. In secondo luogo, lo Statuto contempla la possibilità di alienazioni e permutazioni per particolari motivi di interesse, da autorizzarsi, però, da parte della Giunta Provinciale secondo le norme vigenti per gli enti locali.

Ulteriori ed importanti, peraltro, sono i poteri riconosciuti dallo Statuto alla Giunta Provinciale, tanto da incidere in maniera non lieve sull'autonomia organizzativa e gestionale della Comunità. L'art. 3, innanzitutto, prevede che le attribuzioni ed il funzionamento degli organi di cui all'art. 2 e le norme di amministrazione e godimento dei beni debbano formare oggetto di apposito Statuto e regolamento d'uso; nell'ipotesi di inadempimento o di ritardo provvederà, in entrambi i casi, la Giunta Provinciale. In ogni caso, sia lo Statuto che il Regolamento, anche in loro ogni modificazione, sono sottoposti all'approvazione della Giunta Provinciale. Ancora, tale organo, esercita importanti poteri di vigilanza e di controllo sugli atti e i provvedimenti delle Regole, ed in particolare su bilanci preventivi e loro variazioni e conti consuntivi; su contratti di esattoria e tesoreria; su deliberazioni concernenti variazioni nel patrimonio delle Regole o nella destinazione di esso; nonché poteri

sostitutivi e surrogatori in caso di mancato funzionamento degli organi normali (art. 4). Poteri di scioglimento di organi comunitari e nomina di un comitato di amministrazione commissariale vengono infine riconosciuti alla Giunta Provinciale nel caso in cui venisse a mancare la maggioranza dei membri dell'assemblea generale; ovvero in caso di gravi violazioni della legge o dello statuto; ovvero di manifesta impossibilità di nomina o funzionamento degli organi della Comunità (artt. 41 e 42).

L'art. 20 dello Statuto, infine, introduce una norma di chiusura, disponendo che "tutte le altre deliberazioni non sono soggette a controllo tranne che la Giunta Provinciale, d'ufficio o su ricorso, ne faccia richiesta". In tal caso la loro applicazione resta sospesa per un periodo massimo di trenta giorni; qualora entro tale termine la Giunta non ne abbia disposto l'annullamento, le deliberazioni riprendono efficacia senza bisogno di speciale approvazione. Ad ogni modo, qualora venga presentato ricorso avverso le predette deliberazioni, la Comunità attraverso gli organi a ciò deputati deve provvedere all'inoltro alla Giunta Provinciale con le sue controdeduzioni.

La Giunta Provinciale, infine, è competente a sindacare anche le decisioni del comitato d'amministrazione pronunciate avverso i reclami contro il procedimento elettorale e contro i risultati elettorali (art. 38).

Laudo delle Regole d'Ampezzo

Il Laudo è il titolo qualificativo e statutario dell'ordinamento della Comunanza delle Regole d'Ampezzo. Si tratta di un testo di fondamentale importanza in quanto stabilisce le norme dell'organizzazione, del funzionamento e della amministrazione del patrimonio comune nel quadro delle secolari tradizioni e dello sviluppo economico-sociale della Comunanza stessa (art. 1).

L'autonomia riconosciuta alla Comunanza è molto intensa, potendo il Laudo e le sue eventuali modifiche essere deliberate dall'Assemblea Generale dei Consorti Regolieri in adunanza straordinaria, purchè siano presenti o delegati almeno 1/3 dei Consorti, con il voto di 2/3 dei partecipanti.

Lo Statuto riconosce alla Comunanza ampia autonomia amministrativa, contabile e finanziaria (vedi Regolamento al Laudo delle Regole d'Ampezzo). In particolare, tra i poteri riconosciuti statutariamente si annoverano:

- > ricognizione, redazione e/o rielaborazione del Laudo;
- > ricognizione e aggiornamento del catasto dei Regolieri;
- > ricognizione del patrimonio;
- > assunzione della gestione tecnica del patrimonio agro-forestale del comune di Cortina d'Ampezzo, mediante apposita convenzione;
- > esecuzione di opere di comune interesse sia alla Comunanza che al comune di Cortina d'Ampezzo, sempre con apposita convenzione;
- > assunzione in tutto o in parte delle funzioni dei consorzi forestali e aziende speciali, dei consorzi di bonifica montana e zootecnica, di prevenzione montana e difesa contro le calamità naturali, in armonia con gli obiettivi della Comunità Montana.

Per quanto concerne le modalità di amministrazione dei beni d'uso civico, tratto caratterizzante della Comunanza Regoliera è l'esercizio in modo indiviso, cioè senza quote, dei diritti di godimento dei beni d'uso civico, ricordando l'antico istituto della comunione germanica o a mani riunite (artt. 8 e 11). A tale proposito si osserva, peraltro, che lo Statuto mostra di ritenere in grande considerazione il rapporto tra il titolare del diritto e la cosa oggetto dello stesso, qualificandolo come privato, ereditario, fiduciario e, soprattutto, basato su principi di solidarietà (Capitolo IV "Rapporto diretto con la cosa e sua natura").

L'oggetto dei diritti è costituito (art. 9):

- a. dai beni allodiali appresi per Laudo, attribuiti in perpetuo per fini di lavoro ai Consorti Regolieri; detti beni sono vincolati in perpetuo allo scopo e quindi inalienabili e indivisibili, salvo eventuali modifiche della destinazione per consentirne l'utilizzazione a fini turistici (art. 3, "Regolamento di attuazione");
- b. dai beni acquistati a qualsiasi titolo dalla Comunanza.

Per quanto riguarda i diritti e i doveri dei Consorti Regolieri, lo Statuto riconosce diritti di elettorato attivo e passivo sia all'interno delle Regole d'appartenenza che nella Comunanza delle Regole d'Ampezzo. I diritti regolieri vengono sospesi nei confronti di coloro che non hanno la residenza anagrafica nel comune di Cortina d'Ampezzo, salva comunque la possibilità di partecipazione alle assemblee con diritto di voto ma senza facoltà di delega.

Lo Statuto, infine, in modo assai singolare, disciplina la procedura di risoluzione arbitrare delle controversie, prevedendo che qualsiasi con-

troversia in ordine all'interpretazione e alla esecuzione del Laudo, del Regolamento e/o delle consuetudini, debba essere deferita ad una Commissione arbitrale composta anch'essa di Regolieri. La Commissione decide secondo equità nei limiti consentiti dalla legge.

Amministrazione dei beni frazionali di uso civico - ASUC

L'art. 6 della legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6, integrata dal D.P.P. 6 aprile 2006, contenente il regolamento di esecuzione, attribuisce all'ASUC autonomia amministrativa, contabile e finanziaria. Essa, però, si esercita sulle seguenti categorie di beni d'uso civico:

- > beni demaniali di originaria appartenenza delle Frazioni, individuati dal decreto commissariale previsto dall'art. 42, R.D. n. 332/1928;
- > beni di proprietà delle Frazioni all'entrata in vigore della legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6, ma suscettibili di essere gravati da vincolo di uso civico;
- > beni appartenenti alle categorie indicate nell'art. 11, legge n. 1766/1927, suscettibili di acquisto.

La citata auto-amministrazione si esercita previa approvazione di uno Statuto. Ai nostri fini è interessante segnalare che essa determina, in particolare:

- a. la previsione di capofamiglia quali aventi diritto al voto nelle consultazioni previste dalla legge;
- b. le modalità di elezione, nonché le attribuzioni del Presidente della ASUC;
- c. la composizione, il funzionamento e le attribuzioni del comitato.

Particolare interesse merita la successiva disposizione (art. 6, commi da 4 a 7) per un felice equilibrio tra esercizio del potere politico rappresentativo ed istituti di democrazia diretta. Infatti, nonostante il fatto di essere in una Provincia Autonoma, la Giunta Provinciale non ha alcun potere di approvazione nel merito dello Statuto, ma una semplice funzione di verifica della sua legittimità e di segnalazione alla stessa ASUC delle eventuali irregolarità.

Inoltre, è sufficiente 1/5 dei maggiorenni residenti nella frazione per sottoporre lo Statuto stesso a referendum confermativo.

Per quanto riguarda, invece, la gestione dei beni d'uso civico, le regole

elettorali sono simili a quelle delle elezioni amministrative, salvo che lo Statuto preveda la partecipazione di un numero minimo di elettori, comunque non inferiore al 30% degli aventi diritto.

La ripartizione dei poteri tra gli organi di gestione delle ASUC segue i principi generali, ma la carica di componente del comitato e/o di presidente è incompatibile con quella di assessore e/o sindaco del comune di appartenenza.

Il regolamento di esecuzione ha poi disciplinato:

- a. l'istituzione e la tenuta, da parte dell'ASUC, dell'elenco dei cittadini aventi diritto al voto nelle consultazioni previste dalla legge;
- b. le modalità per l'effettuazione delle consultazioni popolari previste dalla stessa;
- c. le modalità per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Giunta Provinciale, come anche lo scioglimento degli organi dell'ASUC, rispettivamente nei casi di ritardo od omissione di atti obbligatori per legge, ovvero di impossibilità di funzionamento, ovvero per il compimento di gravi violazioni di legge.

Quindi, a differenza di quanto in precedenza illustrato per la Magnifica Comunità di Fiemme e per le Regole di Spinale e Manez, non siamo in presenza di una vera e propria formula di autogoverno, bensì di una limitata forma di auto-amministrazione, dal momento che manca una effettiva autonomia finanziaria (vd. artt. 11 e 12, rispettivamente risorse, bilancio e contabilità delle leggi provinciali).

Tale scarsità di autonomia si ritrova anche per la gestione dei beni d'uso civico oltre l'ordinaria amministrazione, in quanto i relativi eventi sono sempre sottoposti all'autorizzazione preventiva della Giunta Provinciale.

Volendo essere ancora più restrittivi, occorre anche ricordare che gran parte del regolamento provinciale di esecuzione della legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6 è dedicato proprio alla disciplina per l'effettuazione delle consultazioni elettorali delle ASUC. Pertanto, anche sotto questo profilo, l'autodichia risulta molto limitata.

Segue. La frazione di Storo

La frazione di Storo del comune di Storo possiede da tempo immemorabile un complesso di terre silvo-pastorali sulle quali vengono esercitati i diritti di uso civico di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e

del relativo regolamento di esecuzione approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332. In conformità a quanto disposto dall'art. 12 della legge sugli usi civici, per la gestione delle terre suddette sono osservate le norme stabilite dal capo II del titolo IV del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 sul riordinamento e riforma della legislazione forestale e regolamento del 16 maggio 1926, n. 1126. In particolare, sui terreni pascolivi i diritti d'uso civico vengono esercitati anche in conformità alle apposite norme approvate dal comitato forestale provinciale.

Il Regolamento per l'esercizio degli usi civici sui beni demaniali appartenenti alla frazione di Storo prescrive che le relative richieste e concessioni dovranno essere presentate al presidente del Comitato di amministrazione separata dei beni d'uso civico (ASUC), nominato dalla Giunta Provinciale, ovvero al sindaco, nell'ipotesi che l'amministrazione dei beni frazionali sia affidata al Consiglio Comunale. In questo secondo caso la deliberazione compete ad una Commissione composta dal sindaco o suo delegato, dall'assessore comunale competente per materia e da un cittadino avente diritto di uso civico nella frazione di Storo.



Sguardo di sintesi sulla normativa della provincia di Trento in materia

Nel rinviare all'Allegato per l'elenco delle norme primarie e secondarie di riferimento, si può in linea di principio tentare una doppia distinzione a seconda del parametro utilizzato per la distinzione stessa:

- a. in base al modello organizzativo vi sono tre forme principali:
 - > Magnifiche Comunità;
 - > Regole;
 - > ASUC, ovvero amministrazioni separate di uso civico.
- b. dal punto di vista del modello di bene, invece, vi è distinzione tra i concetti di:
 - > demanio collettivo e rispettiva pertinenza;
 - > altri beni gravati di uso civico appartenenti alla generalità dei cittadini residenti nel territorio frazionale e/o comunale, quali individuati dalla legge n. 1766/1927 e dal regolamento di esecuzione 332/28.

Va quindi sottolineato che la Provincia Autonoma di Trento, pur avendo

competenza esclusiva in materia di usi civici, si è attenuta ai concetti generali derivanti dalla tradizione storica e alla legislazione dello Stato. Tuttavia, basta scorrere il principale testo di riferimento attuale (legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6, "Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico") per rendersi conto della profonda differenza tra la disciplina generale dei beni di uso civico (che forma oggetto dell'intero Capo II della legge) e le disposizioni particolari per la Magnifica Comunità di Fiemme e per le Regole di Spinale e Manez, sostanzialmente in regime di autogoverno.

Infatti, il Capo III riguarda non tanto la gestione in senso stretto, quanto le vicende dinamiche dell'uso stesso, fino alla sua potenziale estinzione. Diversamente, il Capo IV riguarda essenzialmente il regolamento di esecuzione e le disposizioni finali e transitorie.

A tale stregua, e prima di passare all'esame delle norme e delle disposizioni riguardanti i temi della partecipazione e del governo di tali istituzioni, è assolutamente essenziale ricordare le tre caratteristiche fondamentali che si desumono dall'esame complessivo della disciplina degli usi civici (principi, organizzazione, attività); ma ancor di più dalla tradizione storico-giuridica delle proprietà collettive.

Tali requisiti sono dunque:

- > il concetto di appartenenza, inteso non nel senso già proprio del diritto romano di proprietà, bensì di "far parte" del territorio conquistato con il lavoro;
- > solidarietà nella appartenenza, e quindi condivisione di tutte le vicende inerenti alla proprietà collettiva;
- > partecipazione, non solo formale ed episodica, ma attiva, alla gestione del bene e all'intera vita della popolazione locale.

L'aspetto più singolare di questi connotati può essere sintetizzato in una formula di governo della universitas qualificabile come democrazia o rappresentanza-identificazione, nel senso che, contrapponendosi agli istituti tradizionali della cd democrazia rappresentativa, il potere non viene di principio delegato ad altri soggetti.

Le caratteristiche sopra descritte trovano una curiosa ma non sorprendente analogia con il modo predominante in dottrina di intendere la tutela dei cd beni immateriali, e principalmente, tra di essi: natura, ambiente, paesaggio, beni e attività culturali, territorio. Cioè tutte quelle materie in cui è incorporato alla disciplina un valore cd spirituale del

bene, peraltro inteso in senso non religioso, ma come cura di interessi collettivi eccedenti la vita della generazione attuale.



Conclusioni

Poiché lo scopo di questa prima relazione è quello di fornire la prospettiva generale della problematica degli usi civici e delle proprietà collettive, con particolare riferimento alla Provincia Autonoma di Trento, si deve richiamare l'art. 1 (oggetto e finalità) della più volte citata legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6, in quanto la disposizione medesima pone l'effettivo ambito di applicazione e i limiti del valore complessivo dell'uso civico.

Orbene, detta norma prescrive: "La Provincia Autonoma di Trento, nell'ambito delle competenze ad essa attribuite dallo Statuto speciale di autonomia, tutela e valorizza i beni d'uso civico e le proprietà collettive quali elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle popolazioni locali e quali strumenti primari per la salvaguardia ambientale e culturale del patrimonio e del paesaggio agro-silvo-pastorale trentino. La Provincia tutela altresì i diritti di uso civico sui beni medesimi, quali diritti inalienabili, imprescrittibili e in usucapibili".

Da questa definizione, quindi, si ricava una doppia finalità, che peraltro sfiora solo indirettamente il tema del gruppo di lavoro. Infatti:

- a. da un lato sono i beni e/o le proprietà collettive ad essere considerati elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle popolazioni locali, e non il contrario. Vale a dire che non si assume il bene come presupposto di un modello di organizzazione sociale, politica ed economica;
- b. dall'altro, la logica di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali non è originaria, in quanto risale alla scelta politica già fatta con il cd decreto Galasso 21 settembre 1984, divenuto D.L. n. 312/1985, convertito in Legge n. 431/1985.

Tra l'altro, come si ricava dalla più recente giurisprudenza costituzionale, in tutte queste materie sussiste la compresenza tra il concetto di materia-principio ed il concetto di materia-valore. Quindi, la stessa Provincia Autonoma di Trento deve uniformarsi agli aspetti di competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s, Cost.

Occorre qui riprendere il discorso iniziale del paragrafo 3, e cioè che proprio dall'esperienza storica di amministrazione dei beni d'uso civico e delle proprietà collettive emerge la possibilità di un modello giuridico di tutela di questi beni alternativo all'attuale logica di programmazione, conformazione e regolazione dei beni pubblici ordinari.

Infine, si deve segnalare con soddisfazione personale (in quanto rispondente alla tesi a suo tempo da me sostenuta) che tra l'alternativa di considerare Comunità e Regole e ASUC come comunità familiari o, invece, quella di ricondurle al modello degli altri enti locali di cui all'originario art. 118 della Costituzione, la Provincia di Trento ha scelto ancora una volta il modello pubblicistico.

Questa scelta politica pone le giuste premesse per una rivisitazione degli istituti della democrazia rappresentativa, obiettivo che certamente sarebbe stato molto più difficile, per non dire impossibile, qualora tali entità, viceversa, fossero state inquadrare tra le comunità familiari di cui alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

BIBLIOGRAFIA

- Assini, N., *“Usi civici” e tutela dell’ambiente e del territorio*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Cerulli Irelli, V., (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam.
- Cerulli Irelli, V., *“Proprietà collettive” e “Usi civici” nel sistema vigente, tra diritto comune e disciplina speciale delle Comunità dell’Arco Alpino* (con particolare riferimento alla Comunità di Fiemme), in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Colacino, V., *Profili di diritto comparato degli “usi civici”*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Collodo, S., (1991), *Profilo storico della Magnifica comunità di Fiemme*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento.
- Colombo, P., (1991), *I diritti di uso civico*, Milano, Giuffrè Editore.
- Cortese, E., voce Domini collettivi, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè Editore.
- De Lucia, L., voce Usi civici, in Digesto, IV ed.
- De Lucia, L., *I demani civici e le proprietà collettive di fronte al declino dell’autorità locale di sistema*, in Atti della riunione scientifica sulle terre civiche tra l’istituzionalizzazione del territorio e il declino dell’autorità locale di sistema di Trento 7-8 novembre 1998, Padova, 2000.
- De Martin, G.C., (a cura di) (1990), *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, Cedam.
- De Tommaso, G., *Esperienze e prospettive della proprietà collettiva*, in Atti del convegno sugli usi civici di Roma, 1-2 giugno 1989, Milano, 1990.
- Diurni, G., *Analisi storica degli istituti giuridici comunitari*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Fulciniti, L., (1990), *I beni d’uso civico*, Padova, Cedam.
- Giannini, M.S., (1985), *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, Il Mulino, p. 87.
- Grossi, P., *Il problema storico-giuridico della proprietà collettiva in Italia*, in Atti del Convegno su demani civici e risorse ambientali di Viaraggio, 5-7 aprile 1991, Napoli, 1992.
- Lombardi, G., *Momento istituzionale e momento individuale nella evoluzione delle proprietà collettive, dai beni comuni alla istituzione territoriale*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Lorzio, A., *Proprietà collettive e tutela del territorio: rapporti e modelli alternativi di gestione*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Morandini, R., *Patrimonio forestale della Magnifica Comunità di Fiemme e sua gestione*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Pace, S., (1975), *Usi civici, associazioni agrarie e comunioni familiari nella Regione Trentino Alto Adige*, Trento, ICA.
- Petronio, V., voce Usi civici, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè Editore.
- Picozza, E., *Diritti comunitari e potestà legislativa e amministrativa della Provincia Autonoma di Trento*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Romagnoli, E., *Divagazioni in tema di proprietà collettiva*, in Atti del convegno sugli usi civici di Roma, 1-2 giugno 1989, Milano, 1990.
- Roversi Monaco, F. A., *Natura giuridica della Magnifica Comunità di Fiemme. Sintesi del Convegno e nuove funzioni della Magnifica Comunità*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Solinas, M., *Trasformazione degli “Usi civici” e legislazione regionale*, in Atti del convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre - 2 ottobre, 1988, Trento, 1991.
- Stella Richter, P., *Proprietà collettive, Usi civici e interesse pubblico*, in Dir. Amm., Milano, Giuffrè, 1/2003, p. 183.
- Vitucci, P., *Proprietà collettive, diritti dell’utente, autonomia statutaria*, in Riv. dir. civ., 2002, II, p. 579.

NORMATIVA

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, "Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige".
D.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064, "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di usi civici".
Legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6, "Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico".
D.P.P. 6 aprile 2006, n. 6-59/Leg, "Regolamento di esecuzione della legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6".
Statuto della Magnifica Comunità dei Vicini di Fiemme.
Statuto della Comunità delle Regole di Spinale e Manez.
Laudo delle Regole d'Ampezzo.
Regolamento per l'esercizio degli usi civici sui beni demaniali appartenenti alla Frazione di Storo.

APPENDICE II
CODEBOOK PER MISURARE LA QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA
IN TRENTO

Accountability interistituzionale

Dimensione	Indicatori
La classe politica e i dipendenti pubblici	
La classe politica provinciale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numerosità della classe la classe politica provinciale 2. Caratteristiche sociali e politiche della classe politica provinciale 3. Struttura della carriera dei componenti della classe politica provinciale
La classe politica comunale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numerosità della classe la classe politica comunale 2. Caratteristiche sociali e politiche della classe politica comunale 3. Struttura della carriera dei componenti della classe politica comunale
I dipendenti provinciali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei dipendenti della PAT 2. Numero dei dipendenti con contratto a tempo determinato e indeterminato 3. Numero dei dipendenti con contratto a tempo pieno o parziale 4. Categoria di impiego 5. Tipologia di rapporto lavorativo 6. Funzioni
I dipendenti comunali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei dipendenti comunali 2. Numero dei dipendenti con contratto a tempo determinato e indeterminato 3. Numero dei dipendenti con contratto a tempo pieno o parziale 4. Categoria di impiego 5. Tipologia di rapporto lavorativo 6. Funzioni
I dipendenti del livello intercomunale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei dipendenti 2. Numero dei dipendenti con contratto a tempo determinato e indeterminato 3. Numero dei dipendenti con contratto a tempo pieno o parziale 4. Categoria di impiego 5. Tipologia di rapporto lavorativo 6. Funzioni
I dipendenti del livello subcomunale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei dipendenti del livello subcomunale 2. Numero dei dipendenti con contratto a tempo determinato e indeterminato 3. Numero dei dipendenti con contratto a tempo pieno o parziale 4. Categoria di impiego 5. Tipologia di rapporto lavorativo 6. Funzioni

La struttura dei governi

La struttura del governo provinciale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei componenti della Giunta Provinciale 2. Competenze degli assessorati provinciali 3. Partiti rappresentati nella Giunta Provinciale 4. Ampiezza della maggioranza consiliare al momento dell'investitura
--------------------------------------	---

La struttura del governo comunale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei componenti della giunta comunale 2. Competenze degli assessorati comunale 3. Partiti rappresentati nella giunta comunale 4. Ampiezza della maggioranza consiliare al momento dell'investitura
-----------------------------------	--

La struttura dei consigli

Struttura del consiglio provinciale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei consiglieri provinciali 2. Partiti rappresentati nel consiglio provinciale 3. Numerosità dei gruppi consiliari 4. Numero dei partiti che compongono la maggioranza consiliare 5. Composizione partitica della minoranza consiliare 6. Numero delle commissioni consiliari 7. Tematiche delle commissioni consiliari
-------------------------------------	---

Struttura dei consigli comunali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei consiglieri comunali 2. Partiti rappresentati nel consiglio comunale 3. Numerosità dei gruppi consiliari 4. Numero dei partiti che compongono la maggioranza consiliare 5. Composizione partitica della minoranza consiliare 6. Numero delle commissioni consiliari 7. Tematiche delle commissioni consiliari
---------------------------------	---

Struttura del livello intercomunale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero delle collaborazioni intercomunali 2. Tipo di collaborazione intercomunale 3. Funzioni della collaborazione intercomunale 4. Numero dei comuni partecipanti 5. Composizione degli organi direttivi
-------------------------------------	--

Struttura del livello subcomunale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero delle circoscrizioni 2. Funzioni delle circoscrizioni 3. Composizione delle circoscrizioni
-----------------------------------	--

Attività dei governi

Attività del governo provinciale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei provvedimenti legislativi adottati 2. Tipologia dei provvedimenti adottati 3. Fasi dell'iter legislativo 4. Iniziative originate dalla giunta 5. Numero delle iniziative della giunta approvate dal Consiglio provinciale 6. Tipi di iniziative adottate dalla giunta 7. Durata media in giorni dell'iter legislativo dei provvedimenti approvati definitivamente 8. Casi più significativi per identificare il funzionamento dell'iter legislativo 9. Iter dei provvedimenti più significativi divenuti legge 10. Impatto dell'iter consiliare delle leggi "importanti" (articoli in entrata e in uscita, parole in entrata e in uscita) 11. Principali conflitti all'interno della maggioranza 12. Distribuzione dei conflitti per contenuto (attuazione delle politiche vs. politica coalizionale) 13. Valenza programmatica delle politiche governative oggetto di conflitti (politiche di programma vs. politiche non di programma) 14. Principali interventi del presidente della PAT
----------------------------------	--

Attività dei consigli	
Attività del consiglio provinciale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero sedute per anno 2. Numero atti esaminati 3. Tipologia degli atti esaminati (esercizio delle competenze legislative; partecipazione alla funzione amministrativa; funzione ispettiva e di controllo) 4. Sedute del collegio dei capigruppo 5. Sedute delle commissioni permanenti 6. Sedute delle commissioni speciali 7. Sedute dell'assemblea delle minoranze 8. Numero assoluto iniziative (disegni di legge) del Consiglio per gruppo consiliare 9. Numero assoluto interrogazioni scritte per gruppo consiliare 10. Numero assoluto interrogazioni orali per gruppo consiliare 11. Numero dei provvedimenti approvati anche se proposti dall'opposizione 12. Principali conflitti tra il consiglio provinciale e la giunta 13. Principali conflitti all'interno del consiglio provinciale 14. Distribuzione dei conflitti tra consiglio e giunta per contenuto (attuazione delle politiche vs. politica coalizionale) 15. Valenza programmatica delle politiche governative oggetto di conflitti (politiche di programma vs. politiche non di programma) 16. Principali conflitti tra maggioranza e opposizione 17. Distribuzione dei conflitti tra maggioranza e opposizione per contenuto (attuazione delle politiche vs. politica coalizionale) 18. Valenza programmatica delle politiche governative oggetto di conflitti (politiche di programma vs. politiche non di programma)
Attività dei consigli comunali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero sedute per anno 2. Numero atti esaminati 3. Tipologia degli atti esaminati (esercizio delle competenze legislative; partecipazione alla funzione amministrativa; funzione ispettiva e di controllo) 4. Sedute del collegio dei capigruppo 5. Sedute delle commissioni permanenti 6. Sedute delle commissioni speciali 7. Sedute dell'assemblea delle minoranze 8. Numero assoluto iniziative (disegni di legge) del Consiglio per gruppo consiliare 9. Numero assoluto interrogazioni scritte per gruppo consiliare 10. Numero assoluto interrogazioni orali per gruppo consiliare 11. Numero dei provvedimenti approvati anche se proposti dall'opposizione
Altri meccanismi di controllo	
Leggi sulla trasparenza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esistenza di leggi sulla trasparenza 2. Anno di adozione delle leggi sulla trasparenza 3. Anni delle successive modifiche 4. Caratteristiche delle leggi sulla trasparenza 5. Efficacia della legge sulla trasparenza: dati sull'accesso ai documenti amministrativi 6. Processo di elaborazione della legge sulla trasparenza
Meccanismi di valutazione delle politiche	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esistenza di meccanismi di valutazione delle politiche pubbliche 2. Caratteristiche dei meccanismi di valutazione delle politiche pubbliche

Situazione dei media locali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei quotidiani locali 2. Nome dei quotidiani locali 3. Proprietà dei quotidiani locali 4. Tiratura dei quotidiani locali 5. Dati sulle vendite dei quotidiani locali 6. Esistenza di TV private locali 7. Numero delle TV private locali 8. Proprietà delle TV private locali 9. Dati sugli spettatori 10. Esistenza di radio private locali 11. Numero delle radio private locali 12. Proprietà delle radio private locali 13. Dati sugli ascoltatori delle radio private locali
-----------------------------	---

Accountability elettorale

Dimensione	Indicatori
Le leggi elettorali	
Il livello provinciale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Legge elettorale in vigore 2. Leggi elettorali precedenti
Il livello comunale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Legge elettorale in vigore 2. Leggi elettorali precedenti
I governi e le elezioni	
Il governo provinciale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data di investitura della Giunta Provinciale 2. Data di dimissione della Giunta Provinciale 3. Durata dei periodi di formazione dei governi provinciali 4. Durata delle crisi istituzionali 5. Alternanza di governo 6. Grado di competizione elettorale misurato in voti validi alle liste e voti validi alle coalizioni 7. Grado di bipolarismo misurato dalla somma delle percentuali di voto ottenute dai due principali candidati a presidente della provincia e somma delle percentuali di voto ottenute dalle due principali liste che sostengono i due candidati a presidente della provincia 8. Grado di personalizzazione misurato come la percentuale di voto al candidato presidente meno la percentuale di voto alla coalizione che lo sostiene 9. Grado di attrazione misurato come la differenza tra il numero di preferenze totali espresso a ciascun candidato presidente e i voti validi alle sole liste che lo sostengono 10. Numero effettivo dei partiti in Consiglio (Laasko e Taagepera)
I governi comunali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data di investitura della Giunta Provinciale 2. Data di dimissione della Giunta Provinciale 3. Durata dei periodi di formazione dei governi provinciali 4. Durata delle crisi istituzionali 5. Alternanza di governo 6. Grado di competizione elettorale misurato in voti validi alle liste e voti validi alle coalizioni 7. Grado di bipolarismo misurato dalla somma delle percentuali di voto ottenute dai due principali candidati a presidente della provincia e somma delle percentuali di voto ottenute dalle due principali liste che sostengono i due candidati a presidente della

	<ol style="list-style-type: none"> 8. provincia 9. Grado di personalizzazione misurato come la percentuale di voto al candidato presidente meno la percentuale di voto alla coalizione che lo sostiene 10. Grado di attrazione misurato come differenza tra il numero di preferenze totali espresso a ciascun candidato presidente e i voti validi alle sole liste che lo sostengono 11. Numero effettivo dei partiti in Consiglio (Laasko e Taagepera)
Altre dimensioni	
Presenza/assenza di brogli	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inchieste giornalistiche in materia 2. Denunce presso autorità giudiziarie 3. Provvedimenti della giunta delle elezioni del Consiglio provinciale
Presenza/assenza di disincentivi al pluralismo	
Organizzazione campagne elettorali	

Partecipazione

Dimensione	Indicatori
Del cittadino	
Partecipazione elettorale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Percentuale dei votanti e dei voti validi espressi sul totale degli elettori alle elezioni politiche nazionali 2. Percentuale dei votanti e dei voti validi espressi sul totale degli elettori alle elezioni politiche regionali (collegio di Trento) 3. Percentuale dei votanti e dei voti validi espressi sul totale degli elettori alle elezioni politiche locali
Partecipazione associativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero associazioni registrate 2. Tipo di associazioni registrate 3. Iscritti ad associazioni
Partecipazione politica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero di iscritti ai partiti politici 2. Numero di iscritti ai sindacati 3. Numero degli scioperi 4. Numero di dimostrazioni 5. Numero di giorni non lavorati per sciopero o dimostrazione
Dell'élite	
Sistemi formali/informali di consultazione e coordinamento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partecipazione nella concertazione dei patti territoriali 2. Partecipazione nel partenariato per i fondi strutturali
Azioni di lobbying nei processi decisionali (interessi organizzati)	

Rule of law

Dimensione	Indicatori
Attività della magistratura	
I contenziosi e la magistratura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esistenza contenzioso amministrativo e tempi di conclusione del contenzioso 2. Esistenza contenzioso penale e tempi di conclusione del contenzioso 3. Esistenza contenzioso civile e tempi di conclusione del contenzioso 4. Inchieste per corruzione 5. Meccanismi di nomina della magistratura amministrativa
Il difensore civico	
Attività del difensore civico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero dei fascicoli aperti 2. Tempi di risposta degli interventi 3. Amministrazioni interessate
Altre dimensioni	
Attuazione delle decisioni prese	

Responsiveness

Dimensione	Indicatori
I quotidiani locali	
Commenti/Editoriali sulla Giunta Provinciale apparsi sulla stampa locale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Autore 2. Numero articoli
Commenti/Editoriali sull'opposizione nel consiglio provinciale apparsi sulla stampa locale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Autore 2. Numero articoli
I sondaggi	
Come i cittadini vedono la politica provinciale/locale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Giudizio sull'operato del governo provinciale 2. Giudizio sul presidente della Provincia 3. Giudizio sui sindaci dei principali comuni 4. Grado di popolarità dei politici locali 5. Giudizio complessivo sulla politica trentina 6. Sondaggi sull'utilizzo e giudizio sui servizi pubblici in Trentino

Uguaglianza

Dimensione	Indicatori
Dati socio-economici di base	
Istruzione e cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tasso di scolarità 2. Tasso di iscrizione all'istruzione terziaria 3. Femminilizzazione dell'istruzione terziaria
Occupazione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tasso di attività – totale 2. Tasso di attività – femmine 3. Tasso di attività – popolazione anziana 4. Tasso di occupazione – totale 5. Tasso di occupazione – femmine 6. Tasso di disoccupazione – totale 7. Tasso di disoccupazione giovanile 8. Lavoro temporaneo – totale 9. Lavoro temporaneo – femmine 10. Lavoro part-time – femmine
Servizi sociali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Spesa nel settore sociale 2. Spesa nel settore sociale in rapporto al bilancio provinciale ed al prodotto interno lordo 3. Fondo sociale provinciale: spesa per settore d'intervento 4. Posti in asili nido 5. Posti in case di riposo 6. Capacità ricettiva strutture per minori 7. Assistenza domiciliare 8. Centri diurni
Sanità	<ol style="list-style-type: none"> 1. Spesa sanitaria pubblica complessiva (Aziende Sanitarie e Provincia) 2. Spesa sanitaria corrente e per investimenti 3. Spesa sanitaria corrente su PIL 4. Strutture a carattere collettivo controllate dai servizi di igiene e sanità pubblica 5. Grado di apertura/chiusura del sistema sanitario trentino

Libertà

Dimensione	Indicatori
Dati socio-economici di base	
Dimensione individuo/comunità	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sondaggio sul senso di appartenenza e sul senso di libertà individuale
Protezione effettiva della libertà delle minoranze linguistiche	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seggi riservati in consiglio comunale alle minoranze linguistiche 2. Seggi riservati in consiglio provinciale alle minoranze linguistiche
Dati sulla condizione degli immigrati	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numerosità della popolazione straniera 2. Genere degli stranieri residenti 3. Macroaree di cittadinanza dei cittadini stranieri residenti 4. Occupazione degli stranieri residenti 5. Vertenze legali sul lavoro 6. Presenza di attività di formazione ed educazione rivolte a chi seleziona personale

Il Rapporto sulla Qualità della Democrazia in Trentino è stato curato dal gruppo di ricerca coordinato da Sergio Fabbrini (Università degli Studi di Trento) e costituito da: Luigi Bobbio (Università degli Studi di Torino), Marco Brunazzo (Università degli Studi di Trento), Francesca Gelli (Università IUAV di Venezia), Leonardo Morlino (Istituto Italiano di Scienze Umane), Gianfranco Pomatto (Università degli Studi di Torino), Daniela Ropelato (Università degli Studi di Firenze).

Senza la dedizione, l'impegno e l'alta professionalità di Michele Nulli, di Patrizia Gentile, di Livia Ferrario, di Giovanna Fambri e del Servizio Statistica questo Rapporto non sarebbe stato possibile. Un ringraziamento anche a Nadia Bert e a Lara Torghelè per il supporto nelle fasi empiriche della ricerca. Naturalmente, nessuno di loro deve essere considerato responsabile per le cose scritte. Infine, il gruppo di lavoro ha beneficiato delle competenze giuridiche di Eugenio Picozza (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata") per quanto riguarda l'analisi della nuova disciplina relativa ai diritti di uso civico.

Gruppo di lavoro composto da:

Membrî della Provincia Autonoma di Trento

Paolo Duiella, Segretario Generale

Gianfranco Postal, Dirigente Generale del Dipartimento Affari e Relazioni Istituzionali

Livia Ferrario, Dirigente del Servizio Autonomie locali

Patrizia Gentile, Dirigente del Servizio Segreteria della Giunta ed Elettorale

Giampaolo Pedrotti, Sostituto responsabile, Ufficio Stampa,

Marco Pontoni, Ufficio Stampa

Michele Nulli, Dirigente con Incarico Speciale di Supporto alle Funzioni della Segreteria Generale

Esperti

Luigi Bobbio, Professore di Scienza politica presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino

Marco Brunazzo, Ricercatore di Scienza politica presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Trento

Sergio Fabbrini, Professore di Scienza politica presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Trento

Leonardo Morlino, Professore di Scienza politica presso l'Istituto Italiano di Scienze Umane di Firenze

Eugenio Picozza, Professore di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "Tor Vergata"

Francesca Gelli, Ricercatrice presso la Facoltà di Pianificazione dell'Università IUAV di Venezia

Gianfranco Pomatto, Dottorando presso il Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino

Daniela Ropelato, Collaboratrice presso il Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia dell'Università di Firenze



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO