



LAURA ALESSANDRA NOCERA*

L'AMPLIAMENTO DEL BILANCIO PARTECIPATIVO A GRUPPI DI GIOVANI. ALCUNE ESPERIENZE A CONFRONTO.**

Abstract [It]: Considerando le finalità della democrazia partecipativa nel colmare le lacune presenti nella rappresentanza democratica, uno degli strumenti più caratteristici è sicuramente il bilancio partecipativo, che dall'esperienza di Porto Alegre è diventato sinonimo di corretta partecipazione, anche per la sua adattabilità a dimensioni territoriali più ristrette e più vicine alla cittadinanza. Per questo motivo, è considerato uno strumento efficace anche per integrare la partecipazione dei giovani, da sempre visti come un "gruppo vulnerabile" della società. Il contributo, dopo aver analizzato le questioni sottese alle barriere strutturali nei confronti dei giovani, individua le linee guida specifiche per promuovere la partecipazione dei giovani nei processi decisionali, focalizzandosi su alcuni casi "sperimentali" di adozione del bilancio partecipativo municipale devoluto ai giovani.

Abstract [En]: Since the purpose of participatory democracy consists in filling the gaps of representative democracy, one of the most characteristic instruments is certainly the participatory budgeting, which is identified as the synonym of the correct participation since the Porto Alegre experience. In fact, it is flexible and adaptable also to the territorial level, as it is nearer to citizenship. For these reasons, it is an effective instrument also for integrating youth participation, considering that young people have always been seen as a 'vulnerable group' in the society. After analysing questions about structural barriers of young people, the essay traces the specific guidelines for promoting youth participation in decision-making and focuses on several 'experimental' cases at municipal level, in which participatory budgeting has been devolved to young people.

Parole chiave: Democrazia, Partecipazione democratica (Strumenti di), Vulnerabilità (Gruppi di), Giovani, Bilancio partecipativo.

Keywords: Democracy, Participatory Democracy (Instruments of), Vulnerability (Groups of), Youth, Participatory Budgeting.

SOMMARIO: 1. Alcune riflessioni introduttive. – 2. Obiettivi e metodi della ricerca. – 3. Questioni di termini e di definizioni. – 4. Linee guida sulla partecipazione dei giovani. – 5. I giovani e il bilancio partecipativo. – 6. Alcuni casi di bilancio partecipativo giovanile in comparazione. – 7. Brevi conclusioni comparate.

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Trieste.

** Contributo sottoposto a *peer review*. La ricerca si colloca nell'ambito del Progetto PRIN 2022 "Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale" n. 2022MBZKNT. Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU | Missione 4 | CUP J53D23005660006.

1. Alcune riflessioni introduttive

La società odierna presenta oggi delle complessità alle quali, un tempo, non si prestava attenzione. A causa della moltiplicazione delle esigenze sociali, sono aumentate le posizioni di interesse dei cittadini, cambiando i rapporti tra questi ultimi e lo Stato e modificando la visione della “cittadinanza” e il ruolo fondamentale della “partecipazione” nella regolazione di questi rapporti e nella richiesta di una maggiore tutela dei propri diritti.

Per inquadrare in qualche modo questa trasformazione ampia e in continuo divenire, è necessario partire dalle fonti normative del concetto stesso di “cittadinanza”, ovvero dall’art.15 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948¹, che ha riconosciuto per la prima volta il diritto alla “cittadinanza” come un diritto umano fondamentale. In questo modo, è stato garantito ad ogni individuo il diritto a non essere privato della cittadinanza, da intendersi come quel rapporto esclusivo intercorrente tra il singolo individuo e le istituzioni del proprio Stato di appartenenza o, più in generale, in un contesto oramai dominato dalle organizzazioni sovranazionali, dei rapporti esistenti tra il cittadino e la comunità a cui afferisce.

Essere riconosciuto “cittadino”, pertanto, comporta una serie di diritti che permettono di usare la propria “cittadinanza” e che sono sintetizzabili in un generale diritto di “partecipazione” alla vita politica e culturale della propria comunità, composto, quindi, dal diritto di associazione, dal diritto di riunione, dal diritto di fare pubblica professione della propria vita culturale e/o spirituale, ma anche dal diritto di partecipare al governo della cosa pubblica tramite i propri rappresentanti e/o direttamente (artt. 20², 21³ e 27⁴ della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 e art. 15 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966⁵).

¹ Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), Art.15: «1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. 2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

² Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), Art.20: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica. 2. Nessuno può essere costretto a far parte di un’associazione».

³ Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), Art.21: «Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. 2. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese».

⁴ Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), Art.27: «1.Ogni individuo ha il diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico e ai suoi benefici. 2. Ogni individuo ha diritto alla protezione degli interessi morali e materiali derivanti da ogni produzione scientifica, letteraria e artistica di cui egli sia autore». Il testo della Dichiarazione è reperibile online al link: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf (ultimo accesso: 16.10.2024).

⁵ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), Art.15: «1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo: a) a partecipare alla vita culturale; b) a godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni; c) a godere della tutela degli interessi morali e materiali scaturenti da qualunque produzione scientifica, letteraria o artistica di cui egli sia autore. 2. Le misure che gli Stati Parti del presente Patto dovranno prendere per conseguire la piena attuazione di questo diritto comprenderanno quelle necessarie per il mantenimento, lo sviluppo e la diffusione della scienza e della cultura. 3. Gli Stati Parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà indispensabile per la ricerca scientifica e l’attività creativa. 4. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono i benefici che risulteranno dall’incoraggiamento e dallo sviluppo dei contatti e dalla collaborazione internazionale nei campi scientifico e culturale». Il testo del Patto internazionale è reperibile online al link:

“Cittadinanza” e “partecipazione” sono diventati così un binomio inossidabile di termini, che vivono quasi in simbiosi tra loro, visto che l’esercizio della cittadinanza include una partecipazione alla vita pubblica della comunità e che, senza l’esistenza della partecipazione, non sarebbe possibile tutelare la cittadinanza. La partecipazione, d’altronde, è il cardine stesso della democrazia perché, attraverso diversi meccanismi e diversi livelli, può rendere attivo l’esercizio della cittadinanza⁶. Per questo motivo, il diritto alla partecipazione ha costruito quasi un ombrello protettivo per diverse posizioni di diritto, alle quali il cittadino non può rinunciare, senza alcuna limitazione connessa alla propria persona. In questo modo, tale diritto è stato garantito anche alle minoranze e ai gruppi minoritari e/o possibilmente discriminati attraverso specifiche tutele conclamate in convenzioni e documenti internazionali. Per parafrasare le parole di Sherry R. Arnstein, la partecipazione è qualcosa a cui nessuno, in linea di principio, è contrario, perché sviluppa tutti quei diritti connessi alla cittadinanza, ma, al tempo stesso, la partecipazione è anche qualcosa che trova diversi ostacoli nella sua attuazione⁷, visto che condividere un approccio partecipativo non include sempre la condivisione del potere⁸.

Le riflessioni di Arnstein sulla partecipazione⁹ sono state riprese e sviluppate da Roger Hart, il quale, in merito al problema della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, ha affermato che «la partecipazione è [...] il modo in cui si impara che cosa significa essere cittadini»¹⁰ e, quindi, deve essere assicurata in particolare ai giovani che stanno imparando come usare la cittadinanza. Sulla base di queste teorie, il diritto alla partecipazione dei

https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/intlconvenantshumanrights/brussels_intlconvenantshumanrights_italian.pdf (ultimo accesso: 16.10.2024).

⁶ Cfr.: P. NORRIS, *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

⁷ «The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you. Participation of the governed in their government is, in theory, the cornerstone of democracy—a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone»: S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *J.AIP* 35(4), 1969, 216-224.

⁸ Così, ad esempio, critica Sarah White sulla creazione di politiche *people-centred* e la diffusione di strumenti partecipativi: «*Sharing through participation does not necessarily mean sharing in power. The status of participation as a ‘Hurray’ word, bringing a warm glow to its users and bearers, blocks its detailed examination. Its seeming transparency — appealing to ‘the people’ — masks the fact that participation can take on multiple forms and serve many different interests.*». S. WHITE, *Depoliticising development: the uses and abuses of participation. Development in Practice*, Vol. 6, 1996.

⁹ Nel 1969, nei suoi studi su cittadinanza e partecipazione, Arnstein ha introdotto il primo modello partecipativo conosciuto come la “scala della partecipazione” (in originale: *participatory ladder*). Nel modello, sono stati identificati otto livelli di partecipazione, ognuno corrispondente a un gradino della scala. Il gradino più basso riguardava una scarsa o nulla partecipazione dei cittadini, mentre il gradino più alto rappresentava la piena partecipazione, ovvero la cittadinanza guidata completamente dai cittadini. Più ci si trova in alto sulla scala, più potere si ha nel determinare i risultati: i tre gradini vicini alla piena partecipazione sono, dunque, rappresentati da “*partnership*”, “delega dei poteri” e “controllo dei cittadini” e costituiscono il modello più completo di partecipazione. Scendendo lungo la scala, invece, ci si imbatte nei gradini di “informare”, “consultare” e “placare”, che non sono propriamente partecipativi, ma solo puramente simbolici, visto che permettono ai cittadini di avere voce e di essere ascoltati, ma senza che le loro idee siano tenute in giusta considerazione da coloro che detengono il potere. I due gradini più in basso, infine, sono “manipolazione” e “terapia” e rappresentano il rapporto negativo tra cittadini e governanti, ovvero quando i cittadini credono di partecipare, ma sono solo usati da chi detiene il potere per agire in un determinato modo. Cfr.: S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit.

¹⁰ R. HART, *Children’s Participation: from Tokenism to Citizenship*, Firenze, UNICEF Innocenti Research Centre, 1992. Hart riprese la teoria sulla scala della partecipazione di Arnstein, applicandola nei confronti dei giovani e dei minori d’età. Sullo stesso modello, per cui il gradino più basso doveva corrispondere alla carenza di partecipazione e il gradino più alto alla piena partecipazione della cittadinanza, gli *step* partecipativi sono individuati in: “decisioni condivise con i giovani”, “decisioni avviate e condotte con i giovani”, “decisioni avviate dagli adulti e condivise con i giovani”, “giovani consultati e consapevoli”, “giovani assegnati e informati”, “concessione simbolica”, “decorazione”, “manipolazione”.

giovani è diventato uno dei principi guida della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989 (art. 12.I)¹¹, che assicura al bambino, all'adolescente e, più in generale, al giovane, spesso emarginato dalla vita politica della propria comunità, la capacità di formare ed esprimere le proprie opinioni, così come tutela e incoraggia la possibilità di partecipare alla vita culturale e artistica della propria comunità, senza alcuna limitazione o alcun ostacolo dovuto al fatto di appartenere a un "gruppo vulnerabile" e, pertanto, connesso alla giovane età (art. 31.II)¹².

2. Obiettivi e metodi della ricerca

È proprio dagli ostacoli che si frappongono alla partecipazione che intende partire il presente contributo, che si affida agli strumenti del diritto comparato, per analizzare la partecipazione dei giovani, considerati spesso un gruppo minoritario, ovvero "vulnerabile", costretto e limitato nelle sue potenzialità partecipative da una comunità che rende difficile la loro integrazione. Eppure, a scapito di questa loro scarsa integrazione, le giovani generazioni risultano essere il gruppo maggiormente proiettato verso il futuro, conscie della concretizzazione dei cambiamenti nel mondo e delle possibili conseguenze dei fatti attuali. Infine, sono le generazioni più connesse e più coinvolte nella comunicazione rapida di questi tempi, disponibili all'utilizzo di sistemi digitali e mezzi mediatici.

Uno degli obiettivi principali degli strumenti di democrazia partecipativa consta proprio nel tentativo di colmare il divario tra le istituzioni e i gruppi vulnerabili, che la democrazia rappresentativa non è riuscita (e/o non riesce tuttora) ad affrontare, visto che la vulnerabilità stessa costituisce una sfida per l'innovazione democratica¹³.

Per questo motivo, il contributo intende incentrarsi sulle possibilità dei giovani a livello partecipativo, fornendo una mini-guida della partecipazione dei giovani nel contesto sovranazionale ed europeo e focalizzandosi sull'ampliamento del bilancio partecipativo, forse il primo modello di democrazia partecipativa adottato realmente (si pensi all'esperienza della città brasiliana di Porto Alegre che ha positivamente "contagiato" gli altri Stati, aprendo alla cittadinanza la possibilità di intervenire nella fase di *decision-making*). Il bilancio partecipativo, in alcuni casi recenti, si è arricchito con l'intervento e la presenza della componente giovanile, che ha rideterminato le possibilità partecipative soprattutto a

¹¹ Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989), art.12.I: «Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità».

¹² Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989), art. 31.II: «Gli Stati Parti rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica ed incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali». Il testo della Convenzione è reperibile online al link: <https://www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia/> (ultimo accesso: 16.10.2024).

¹³ A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCE online*, 59 (2), 2023, 1837-1853. Cfr. anche: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, 5-45.

livello municipale. Infatti, il livello municipale è forse quello in cui si esplica meglio l'utilizzo dello strumento del bilancio partecipativo, anche in nome di quella antica teorizzazione della città-Stato, che si sa autogovernare con la partecipazione di tutta la cittadinanza¹⁴.

Giacché la comparazione consiste ne «l'andare dall'eguaglianza all'ineguaglianza [...] avanti e indietro»¹⁵, per cui tutto diventa comparazione, e si caratterizza, dunque, per essere un'operazione di carattere mentale, linguistico e, talvolta, empirico al fine di determinare le relazioni di somiglianza e/o di differenza tra i termini di comparazione¹⁶, è necessario integrare il metodo comparato con tutti quegli strumenti tipici della strategia d'inchiesta. Pertanto, accanto alla trattazione giuridica, la situazione di “vulnerabilità” che caratterizza i giovani è analizzata anche a partire da una contestualizzazione antropologica e sociologica, senza tralasciare il ricorso alla psicologia sociale, mentre la descrizione dei casi è stata supportata dai metodi e dagli strumenti propri dell'indagine statistica e della ricerca qualitativa.

Prendendo in prestito la terminologia tipica della metodologia della ricerca qualitativa¹⁷, i casi di studio sono generalmente scelti o in quanto “casi tipici”, ovvero rappresentativi di una categoria più o meno ampia, oppure per la loro caratteristica di essere “rivelatori” nell'osservazione e/o nell'analisi di un particolare fenomeno sociale/politico/giuridico oppure, infine, per l'opportunità di essere studiati in modo “longitudinale”, seguendo gli sviluppi nel tempo e investigando, quindi, anche sugli eventuali punti critici. Dal momento che non è intenzione della presente ricerca trattare solo ed esclusivamente di casi “tipici”, tra gli esperimenti di bilancio partecipativo giovanile sono stati scelti casi che potessero vestire anche le caratteristiche di essere “rivelatori” e “longitudinali” al tempo stesso¹⁸.

A questo punto, sono individuati alcuni casi di studio, nell'ambito del Consiglio d'Europa e in seno all'Unione europea, in modo da avere come quadro di riferimento quell'intersezione di tutele, creata dall'incontro tra Convenzione europea dei diritti umani e diritto dell'Unione europea, che hanno fornito le linee-guida principali sulla partecipazione dei giovani. Si tratta di casi relativi ad esperienze di bilancio partecipativo allargato e/o devoluto ai giovani a livello municipale: le cittadine di Lublino, in Polonia, e Tampere, in Finlandia, ma anche le città designate come capitali europee della gioventù e parti della rete

¹⁴ Aristotele attribuiva a Clistene il programma di «fondere fra loro i cittadini, perché il maggior numero di essi partecipasse alla vita politica». ARISTOTELE, *La Costituzione degli Ateniesi (Ἀθηναίων πολιτεία)*, 21.2, Milano, Mondadori, 2018. Cfr. anche: J. DE ROMILLY, *La loi dans la pensée grecque*, Collection d'études anciennes, Paris, Société d'édition Les Belles Lettres, 1971; M. VEGETTI, R. BORDONE, *Città-Stato*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, 1991.

¹⁵ Si cita la famosa definizione di “comparare”, ovvero *Vergleichen*, data da Hegel nel terzo libro della *Scienza della Logica*. Così: G. GANGEMI, *La logica della comparazione: controlli statistici e controlli nel disegno della ricerca*, Messina, EDAS, 1985, 48-49. Cfr. anche: G.W. HEGEL, *Scienza della Logica*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

¹⁶ G. GORLA, *Diritto Comparato*, in *Enciclopedia del Diritto*, XII, 928.

¹⁷ Cfr.: G. GOBO, *Descrivere il mondo. Teoria e pratica del metodo etnografico*, Roma, Carocci, 2001; D. SILVERMAN, *Manuale di ricerca sociale e qualitativa*, edizione italiana a cura di G. GOBO, Roma, Carocci, 2011.

¹⁸ Per questo motivo, nel presente testo non è stato preso a campione il caso ben più famoso del bilancio partecipativo municipale dei giovani nella città belga di Ghent (o Gand), considerato come esempio e modello dal Consiglio d'Europa. Vd. anche: JOINT COUNCIL ON YOUTH (CMJ), *Youth Participation 2.0. The Joint Council on Youth (CMJ) Guidelines on Young People's Participation*, cit., 11. Sul caso di Ghent, inoltre: https://stad.gent/sites/default/files/media/documents/Concept%20Note%20EYC%202024%20Ghent_0.pdf (ultimo accesso: 9.12.2024).

Com'ON Europe, che hanno aderito per l'anno 2019-2020 ad un esperimento di bilancio partecipativo per i giovani. Tali casi sono analizzati utilizzando una comparazione acronica, che, a differenza di quella sincronica, prescinde dal concetto della temporalità determinata. Inoltre, il metodo utilizzato è quello della comparazione per differenze, che, una volta analizzati esclusivamente gli esperimenti partecipativi adottati nei casi scelti, permette di tracciare le peculiarità di ogni bilancio partecipativo attivato, con i relativi punti di forza, ma anche le criticità eventualmente presenti, e di valutarli e confrontarli in relazione tra loro attraverso le somiglianze e le diversità presenti, inserendo i casi in un *continuum* di studio che possa individuare un modello comune di democrazia partecipativa, con eventuali *pro e contra*.

3. Questioni di termini e di definizioni

Per fare maggiore chiarezza, è necessario concentrarsi sull'etimologia e la semantica dei due termini chiave individuati nell'assunto che i giovani costituiscano un gruppo vulnerabile, ovvero cosa s'intende per "vulnerabilità" e come può essere determinato il gruppo dei cosiddetti "giovani" o, in ogni caso, come può essere definita tale giovane età.

Cercando di capire cosa siano i "giovani", non esiste un'accezione condivisa da tutti, perché sono giovani coloro che possono vantare una giovane età, ma quest'ultima può essere definita in modo diverso a seconda dei casi, degli ambienti, dei contesti sociali e anche delle realtà nazionali o sovranazionali considerate. Le istituzioni europee, ad esempio, sono solite definire la giovane età come un *range* piuttosto ampio che va dai 15 ai 30 anni, ovvero da una minore età consapevole del mondo circostante e della propria capacità di intervenire fino ad un'età maggiore e già matura di giovani adulti. Tuttavia, alcuni Stati iniziano a parlare di giovani e delle loro possibilità partecipative già ai 12 anni di età, mentre diverse realtà anche sovranazionali, viste le attuali esigenze e condizioni che hanno fatto rileggere la giovane età, tendono ad allargare il *range* fino ai 35 anni¹⁹. Pertanto, la definizione di "giovani", solitamente, avviene *ad escludendum* degli altri gruppi, già, più o meno, categorizzati nel dialogo tra cittadinanza e istituzioni, anche se, molto spesso, tali gruppi possono trovare linee di intersezione comuni. Infatti, il gruppo stesso dei "giovani" non presenta una uniformità di caratteristiche, visto che si tratta di una categoria molto più fluida di altri gruppi sociali, che può variare a seconda delle circostanze e delle caratteristiche sociali, demografiche, finanziarie, economiche e culturali.

L'art.12.I della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, già citata, presume il concetto di "capacità" del giovane, che non significa che quest'ultimo debba avere una conoscenza omnicomprensiva di tutto, ma che possa dimostrare di godere di quel minimo di padronanza nell'assumere le proprie decisioni e nell'esprimerle per farle prendere

¹⁹ Le differenze si notano anche all'interno della stessa Unione europea. Se, ad esempio, si considerano due Stati di lingua e cultura molto affini, come la Germania e l'Austria, le fonti nazionali definiscono diversamente il *range* di età dei giovani, molto più lungo in Germania, che, a differenza dell'Austria, include anche la presenza dei trentenni fino al trentacinquesimo anno di età.

in considerazione dalle istituzioni, senza fare alcun riferimento ad un canone fisso di età²⁰. Così, ad esempio, si è ragionato sulla capacità dei giovani di intervenire e prendere decisioni politiche in un allargamento del suffragio²¹.

Una maggiore chiarezza è stata data dalle Nazioni Unite che, sulla base di diverse documentazioni e per scopo di studio, hanno individuato il *range* della giovane età relativamente alle persone comprese tra i 15 e i 24 anni. Questa netta individuazione è stata desunta dal *Report* del Segretario Generale delle Nazioni Unite all'Assemblea Generale in occasione dell'anno internazionale dedicato alla gioventù nel 1981²² e, poi, successivamente ripreso e confermato in un secondo *Report* di quattro anni dopo²³, al fine di fornire una definizione univoca e universalmente riconosciuta del termine “giovani” per studi statistici e scientifici validi in differenti realtà sociali e politiche. La medesima definizione ha trovato la sua collocazione giuridica nella Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1995 con cui veniva adottato il *World Programme of Action for Youth to the Year 2000*²⁴, per, poi, essere reiterata e confermata nelle risoluzioni successive dell'Assemblea Generale²⁵ e della Commissione per lo Sviluppo Sociale²⁶. Nel 2021, il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (UNDESA), in collaborazione con l'Agenzia per lo Sviluppo della Gioventù, ha fornito una breve definizione del termine «youth», che, pur rimanendo vaga sul fattore età, tiene conto di tutti gli studi in merito e della particolare psicologia evolutiva del giovane nella sua autonomia di decisioni politiche e giuridiche. La “giovane età” è, quindi, descritta come:

«a period of transition from the dependence of childhood to adulthood's independence [...] referred to a person between the ages of leaving compulsory education and finding their first job»²⁷.

²⁰ Così anche: UN COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General Comment No. 12 (2009): The Rights of the Child to Be Heard*, UN Doc. CRC/C/GC/12 at 11.

²¹ S. BALDIN, *Partecipazione dei giovani alla vita pubblica e diritto di voto a sedici anni: una panoramica giuscomparata*, in G. DELLI ZOTTI, G. BLASUTIG (a cura di), *Affacciati al futuro. I giovani e le sfide della partecipazione*, Parigi-Torino, L'Harmattan, 2020. Sul punto, si ricorda la critica di Hart per la chiara confusione da parte delle Nazioni Unite tra i termini “youth”, “child” e “teenager”: «The term ‘child’ needs some qualification, particularly in light of the U.N. Convention on the Rights of the Child, which extends the meaning of ‘child’ to any person up to eighteen years. In many western countries, teenagers lead such protected and constrained lives that it may seem appropriate to label them ‘children’ (...) here ‘child’ will refer to the pre-teenage years, and ‘youth’ or ‘teenagers’ to the ages thirteen to eighteen. The term ‘young people’ will be used to embrace both age groups». R. HART, *Children's Participation: from Tokenism to Citizenship*, cit.

²² UN SECRETARY-GENERAL, *Secretary-General's Report to the General Assembly*, A/36/215, 1981.

²³ UN SECRETARY-GENERAL, *Secretary-General's Report to the General Assembly*, A/40/256, 1985.

²⁴ UN GENERAL ASSEMBLY, *General Assembly Resolution*, A/RES/50/81, 1995.

²⁵ UN GENERAL ASSEMBLY, *General Assembly Resolution*, A/RES/56/117, 2002; UN GENERAL ASSEMBLY, *General Assembly Resolution*, A/RES/62/126, 2008.

²⁶ COMMISSION FOR SOCIAL DEVELOPMENT, *Commission for Social Development Resolution*, E/2007/26, 2007; COMMISSION FOR SOCIAL DEVELOPMENT, *Commission for Social Development Resolution*, E/CN.5/2007/8, 2007.

²⁷ UNITED NATIONS, *Definition of Youth*, Fact Sheet prepared by the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), in collaboration with the United Nations Inter-Agency Network on Youth Development, coordinated by the Focal Point on Youth, 2021. Il documento è consultabile online al link <https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf> (ultimo accesso: 23.10.24). Per una definizione completa, cfr. anche: UNICEF, *The participation rights of adolescents: a strategic approach*, UNICEF Working Paper Series, 2001.

Per quanto riguarda l'analisi del concetto di “vulnerabilità” e delle sue connessioni con la partecipazione dei giovani, anche in questo caso, non esiste una definizione univoca e condivisa per qualificare questo termine, che soffre di una certa vaghezza e indeterminatezza a seconda dei suoi differenti utilizzi²⁸. Infatti, il termine risulta, perlopiù, polisemico, ovvero ha la facoltà di avere significati e accezioni differenti per ogni ambiente in cui viene usato²⁹. Tuttavia, visto che il suo seme reca in sé la radice della parola latina *vulnus* (al plurale, *vulnera*), ovvero la “ferita”, si ritiene che il concetto di “vulnerabilità” contenga la particolare suscettibilità di alcuni soggetti a “subire ferite”, ovvero a soffrire danni causati da fenomeni esterni e/o da atti e fatti umani, indicando, pertanto, la loro caratteristica di essere più o meno potenzialmente esposti ad un eventuale danneggiamento³⁰. La presenza di alcuni caratteri intrinseci al soggetto considerato “vulnerabile” (ad esempio, la giovane età) o connessi al contesto esterno (ad esempio, la poca adattabilità con una società adulto-centrica) determinano una maggiore fragilità e/o una maggiore esposizione al rischio di subire un pregiudizio³¹.

Una definizione del termine “vulnerabilità” è stata data dalla Commissione europea nella comunicazione al Parlamento e al Consiglio del 3 ottobre 2012, la quale ha fornito un'interpretazione *a contrario*. Partendo dal suo termine opposto, “resilienza”, e definendola come strumento e capacità di ridurre e cancellare le condizioni di vulnerabilità e di debolezza nell'ottica di contenere i rischi dell'ipotetico pregiudizio, è possibile interpretare la sua negazione o il suo fallimento come la persistenza della situazione di vulnerabilità e, quindi, di limitatezza intrinseca a taluni soggetti, che non si trovano in posizione dominante nella società:

²⁸ La questione della vulnerabilità e dei gruppi vulnerabili nella partecipazione è stata trattata anche da L.A. NOCERA, A. FIORENTINO, *Declinazioni innovative della democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli: riflessioni comparate e conclusive*, in *DPCE online*, 59(2), 2023, 1959-1961. Cfr. anche: F. IPPOLITO, *La vulnerabilità quale principio emergente nel diritto internazionale dei diritti umani?*, in *Ars Interpretandi – Rivista di ermeneutica giuridica*, 2, 2019; C. SEVERINO, H. ALCARAZ, *Étude comparée de la protection des personnes en situation de vulnérabilité par les systèmes de contrôle incident de constitutionnalité en France, en Italie et en Espagne*, in C. SEVERINO, H. ALCARAZ (sous la direction de), *Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2021, 19-163.

²⁹ Data la complessità del termine si rimanda alla spiegazione che ne danno Giolo e Pastore, per cui “vulnerabilità” è «un termine usato attualmente in diversi campi dell'esperienza: si tratta di uno di quei concetti indeterminati (propriamente: vaghi, dal momento che molteplici sono le condizioni e incerti i confini dell'area di applicazione dell'espressione linguistica), la cui estensione e ampiezza di significato ne rendono estremamente difficile la definizione»: O. GIOLO, B. PASTORE, *Premessa*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità: analisi multidisciplinare di un concetto*, Roma, Carocci, 2018, 11.

³⁰ G. MARAGNO, *Alle origini (terminologiche) della vulnerabilità: vulnerabilis, vulnus, vulnerare*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), cit., 13-18; B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Torino, Giappichelli, 2021, 1-2. Sulla definizione di “vulnerabilità”, cfr. anche: E. PARIOTTI, *Vulnerabilità ontologica e linguaggio dei diritti*, in *Ars Interpretandi – Rivista di ermeneutica giuridica*, 2, 2019, 155-170; B. PASTORE, *Vulnerabilità, diritto, ragionamento giuridico*, in *Teoria e storia del diritto privato – Rivista internazionale online, numero speciale*, 2022, 1-18.

³¹ Sulle caratteristiche interne ed esterne al soggetto vulnerabile che ne determinano la fragilità, cfr. anche: M.A. FINEMAN, *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale Journal of Law and Feminism*, 20(1), 2008, 8 ss.; C. MACKENZIE, W. ROGERS, S. DODDS (eds.), *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 35 ss.; D. MORONDO TARAMUNDI, *¿Un nuevo paradigma para la igualdad? La vulnerabilidad entre condición humana y situación de indefensión*, in *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 34(209), 2016, 134-142; S. ZULLO, *Lo spazio sociale della vulnerabilità tra “pretese di giustizia” e “pretese di diritto”. Alcune considerazioni critiche*, in *Politica Del Diritto*, 47(3), 2016, 499 ss.

«Resilience is the ability of an individual, a household, a community, a country or a region to withstand, to adapt, and to quickly recover from stresses and shocks. The concept of resilience has two dimensions: the inherent strength of an entity – an individual, a household, a community or a larger structure – to better resist stress and shock and the capacity of this entity to bounce back rapidly from the impact. Increasing resilience (and reducing vulnerability) can therefore be achieved either by enhancing the entity’s strength, or by reducing the intensity of the impact, or both»³².

Una maggiore chiarezza terminologica è stata data dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, che ha ripreso la definizione derivante dalla comunicazione della Commissione, precisandola in qualche modo. Sebbene la Corte non abbia mai fornito una definizione *a priori* di vulnerabilità, è ricorsa, in ogni caso, ad una “concezione situazionale” del termine, individuando la situazione di vulnerabilità come dipendente da una serie di fattori che possono compromettere le condizioni di un individuo e distinguendo alcuni filoni tematici, in cui tale stato di vulnerabilità può essere notato (la sfera sanitaria, quella concernente la tutela del consumatore, quella relativa agli aspetti procedurali, quella economica, il settore ambientale ed ecologico, etc.)³³. Secondo la Corte, la complessità di significati del termine riflette la varietà e l’eterogeneità della casistica e il suo intervento in merito si è reso necessario per appianare le differenze esistenti nelle realtà sociali degli Stati membri dell’Unione europea, ovvero per attuare quella resilienza che risulta uguale e contraria alla vulnerabilità³⁴. Per questo motivo, «la semantica particolarmente variabile e indeterminata di questo termine [da intendersi: la vulnerabilità] ha permesso la sua larga diffusione ed estensione», adattandosi e cambiando accezione in ambito sociopolitico, in ambito economico o in ambito ambientale, «pur mantenendo in sé sempre la caratteristica di ipotetica debolezza e, quindi, di suscettibilità “interna” a una compromissione “esterna”»³⁵.

³² COMMISSIONE EUROPEA, *The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises*, comunicazione al Parlamento e al Consiglio, 3 ottobre 2012, 5. Il testo della comunicazione della Commissione è reperibile online al link: https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf (ultimo accesso: 16.10.2024).

³³ A. DE GIULI, *Sul concetto di “vulnerabilità” secondo la Corte di Giustizia UE. La “vulnerabilità”, e la sua polisemia, in ambito sociale, economico ed ambientale nelle decisioni della CGUE*, in *Diritto penale e uomo*, 10, 2020, 2-3. Nel caso concreto, la Corte era intervenuta in merito al riconoscimento del diritto di soggiorno di un lavoratore autonomo nel territorio di uno Stato membro. Al proposito, la Corte, ricorrendo ad un’analogia tra la condizione del lavoratore subordinato che ha perso il lavoro e quella del lavoratore autonomo che ha cessato la sua attività per cause esterne, ha evidenziato una comune situazione di vulnerabilità, ricostruendone le caratteristiche. Vd.: CGUE, *Florea Gusa v. Minister for Social Protection Ireland and Attorney General*, 20 dicembre 2017, C-442/16, par. 43. Il testo della sentenza è reperibile online al link: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/ (ultimo accesso: 17.10.2024). Tuttavia, non si tratta della sola pronuncia della Corte di Giustizia che ha ricostruito il concetto di “vulnerabilità”. Sulla stessa linea, infatti, anche le seguenti decisioni: CGUE, *Health Service Executive v. S.C. e A.C.*, 26 aprile 2012, C-92/12 PPU; CGUE, *Commissione delle Comunità europee v. Repubblica ellenica*, 19 marzo 2009, C-489/09; CGUE, *Medipac-Kazantzidis AE v. Venizeleio-Panancio (PE.S.Y. KRITIS)*, 14 giugno 2007, C-6/05; CGUE, *Elda Otero Ramos v. Servicio Galego de Saúde e Instituto Nacional de la Seguridad Social*, 19 ottobre 2017, C-531/15; CGUE, *Peter Pammer v. Reederei Karl Schlüter GmbH & Co. KG e Hotel Alpenhof GesmbH v. Oliver Heller*, 7 dicembre 2010, Cause riunite C-585/08 e C-144/09; CGUE, *Eni SpA et alii v. Premier ministre e Ministre de l’Environnement, de l’Énergie et de la Mer*, 20 dicembre 2017, C-226/16; CGUE, *Boston Scientific Medizintechnik GmbH v. AOK Sachsen-Anhalt e Betriebskrankenkasse RWE*, 5 marzo 2015, cause riunite C-503/13 e C-504/13; CGUE, *M v. Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General*, 9 febbraio 2017, C-560/14.

³⁴ A. DE GIULI, *Sul concetto di “vulnerabilità” secondo la Corte di Giustizia UE*, cit., 16-17.

³⁵ L.A. NOCERA, A. FIORENTINO, *Declinazioni innovative della democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli*, cit., 1962.

Per classificare un “gruppo vulnerabile”, è, dunque, necessario distinguere una serie di caratteristiche che accumulano diversi soggetti e li qualificano in modo differente dal resto della cittadinanza, rischiando di costringerli in una posizione di fragilità³⁶. Infatti, includendo nel concetto di “vulnerabilità” quello di diversità e di differenziazione, è possibile definire vulnerabili anche soggetti che vivono in determinati contesti di marginalità, in quanto, titolari di posizioni di interesse particolari, reclamano un modo per farle valere nel processo decisionale politico, e, al tempo stesso, individuano una comune caratteristica di fragilità intrinseca che potrebbe essere compromessa dalle istituzioni.

Nonostante non tutti condividano la ricostruzione della vulnerabilità giovanile, e si faccia fatica a classificare i giovani come soggetti vulnerabili, queste caratteristiche presenti nel concetto stesso di vulnerabilità sembrano adattarsi perfettamente al contesto odierno (e non solo) dei giovani. Infatti, riprendendo la definizione di “giovane età”, desunta dai documenti internazionali richiamati all’inizio del paragrafo, i giovani sono possibilmente soggetti con caratteristiche proprie e differenti da quelle del resto della popolazione, seppur in via transitoria, e, soprattutto, sono portatori di interessi particolari da far valere nel processo decisionale politico, con cui faticano ad interfacciarsi, a causa limiti invisibili che non rendono semplice entrare nel processo decisionale, ovvero a causa di una mancanza di fiducia reciproca con le istituzioni, dovuta ad una scarsa attenzione da parte di queste ultime e ad un senso di inadeguatezza e di timore psicologico da parte dei giovani ad intervenire. Dati statistici oggettivi dimostrano la tendenza odierna dei giovani a disinteressarsi alla vita pubblica, non partecipando ai processi decisionali politici, quasi per un’auto-esclusione, che li rende ancor meno importanti nel dialogo con le istituzioni e ancora più fragili.

Tale fragilità si esplica nell’esistenza di una serie di barriere sistemiche che si frappongono alla partecipazione dei giovani e che derivano da una società “adulto-centrica”³⁷, la quale tiene in poca considerazione le voci dei giovani, contribuendo anche alla carenza di informazione e di meccanismi di *feedback* nei confronti dei giovani stessi. Inoltre, si tratta di barriere che derivano da un approccio “tokenistico”³⁸ e manipolativo da parte delle istituzioni, che mina la fiducia reciproca ed esclude i giovani dal processo decisionale, portandoli a non fidarsi delle istituzioni³⁹, e che solo in parte sono state superate

³⁶ A.T. PERONI, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law*, in *I-cons*, 11(4), 2013, 1056–1085.

³⁷ Il termine *adult-centred* per descrivere una società che esclude i giovani dal processo decisionale è usato nel documento di: UNDESA, *UN-habitat and the Focal Point on Youth*, Youth Participation paper, disponibile online al link <https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-participation.pdf> (ultimo accesso: 17.10.24). Cfr. anche: A. CROWLEY, D. MOXON, *New and Innovative Forms of Youth Participation in Decision-Making Processes*, CoE, 2018.

³⁸ Con il termine “tokenismo”, traslitterato dall’inglese *tokenism*, s’intende lo sforzo simbolico di inclusività, messo in atto dalle istituzioni, nei confronti di persone e gruppi considerati in situazioni di minoranza e/o di marginalizzazione. In questo modo, si crea una percezione di attivazione per l’inclusività, pur senza, in realtà, prevenire e/o eliminare le reali fonti di marginalizzazione e, anzi, mantenendo un atteggiamento di fondo negativo e viziato da pregiudizi, rischiando anche di compromettere la tutela delle persone vulnerabili considerate. Sul concetto di “tokenismo”, cfr.: M.A. HOGG, M.G. VAUGHAN GRAHAM, *Social Psychology*, Harlow, Prentice Hall, 2008, 368-369. Cfr. anche R. HART, *Children’s Participation from Tokenism to Citizenship*, cit.

³⁹ S. BORKOWSKA-WASZAK, S.E. DIAMANTOPOULOS, P. LAVELLE, O. MARTINELLO, *Good Practices of Youth Participation. Mid-Term Deliverable Report of the Project ‘Youth for a Just Transition’*, realised for DG REGIO within the Junior Professionals Programme, June 2020, 6.

dall'introduzione del ruolo della tecnologia e degli strumenti *online*, con il rischio di perdere l'obiettività⁴⁰. Le poche informazioni devolute sono spesso marcate dall'utilizzo di un linguaggio non *youth-friendly* e, quindi, poco comprensibile ai giovani (ad esempio, facendo ricorso a termini tecnici e troppo elaborati), e dalla costruzione di una cultura basata su un forte *gap* generazionale⁴¹.

Se la vulnerabilità si individua come contraria alla resilienza, in situazioni in cui persistono particolari aspetti che collocano in posizione non dominante taluni soggetti e rischiano di limitare le loro possibilità di accedere ai diritti, anche i giovani non sono considerati dalle istituzioni come interlocutori principali del dialogo o, meglio, si disperdono in un dialogo più generalizzato che non riconosce le loro specificità e le loro peculiarità, connesse alla giovane età, a particolari esigenze e percezioni differenti rispetto al resto della popolazione e a sofferenze proprie nella difficoltà di rapportarsi e di essere presi in considerazione. Secondo differenti studi in merito, affinché i giovani non abbiano ostacoli per la partecipazione, dovrebbero avere accesso liberamente al potere e alle informazioni principali, rilevanti per le proprie decisioni, ed essere in grado di prendere le decisioni sulla base di diverse opzioni possibili. Inoltre, dovrebbero essere supportati anche attraverso mezzi per appellarsi. Per questo motivo, la fragilità intrinseca della giovane età – e, quindi, tutte le limitazioni che sono connesse ad essa – rendono i giovani un particolare “gruppo vulnerabile” da considerare nel processo decisionale.

Questo complesso rapporto tra istituzioni e giovani è stato al centro di diversi studi e ricerche nella comunità internazionale, sia nell'individuazione di schemi validi per integrare la partecipazione giovanile⁴², sia nell'adozione di programmi e di politiche sovranazionali in grado di superare tale “vulnerabilità” intrinseca alla giovane età e di appianare le barriere di base⁴³.

⁴⁰ T. DAVIES, *Can social networks bridge the participation gap?*, May 18th, 2009, disponibile online al link <https://www.timdavies.org.uk/2009/05/18/can-social-networks-bridge-the-participation-gap/> (ultimo accesso: 15.11.2024). Cfr. anche: P. PRIETO MARTÍN, L. DE MARCOS, J.J. MARTÍNEZ, *A Critical Analysis of EU-Funded eParticipation*, in Y. CHARALABIDIS, S. KOUSSOURIS (eds.), *Empowering Open and Collaborative Governance. Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making*, Berlin, Springer, 2012, 241-262. Per un'analisi statistica, cfr.: R. WICKLIN, *How does participation in social media vary with age?*, December 3rd 2010, disponibile online al link <https://blogs.sas.com/content/iml/2010/12/03/how-does-participation-in-social-media-vary-with-age.html> (ultimo accesso: 17.10.2024);

⁴¹ J. CLIFTON, D. HODGSON, *Rethinking Practice through a Children's Rights Perspective*, in C. CANNAN, C. WARREN (eds.), *Social Action with Children and Families. A Community Development Approach to Child and Family Welfare*, London, Routledge, 1997, 43-65. Cfr. anche: P. TRESEDER, *Empowering Children and Young People: Training Manual - Promoting Involvement in Decision-Making*, London, Save the Children Fund, 1997.

⁴² Cfr.: H. SHIER, *Pathways to participation: openings, opportunities and obligations*, in *Children and Society*, 15 (2), 2006, 107-117; C. GARDNER, *Youth participation – a new model*, Edinburgh, Youth Social Inclusion Partnership, 2001; K. DE BACKER, M. JANS, *Youth (-work) and social participation. Elements for a practical theory*, Bruxelles, Flemish Youth Council, 2002; M. FRANCIS, R. LORENZO, *Seven Realms of Children's Participation*, in *Journal of Environmental Psychology*, 22 (1-2), 2002, 157-169; A. FLETCHER, *Purpose, empowerment and the experience of volunteerism in community*, Freechild Project, 2003.

⁴³ «The goal of adolescent participation programmes is to ensure that young people aged 10-19 years have the capabilities, opportunities and supportive environments necessary to participate effectively and meaningfully in as enlarged a space as possible (along the four axes shown), to the maximum extent of their evolving capacities. Participation along these axes should not be arbitrarily denied to adolescents, but it should also always be voluntary and not coerced». UNICEF, *The Participation Rights of Adolescents: a Strategic Approach*, UNICEF Working Paper Series, 2001.

4. Linee guida sulla partecipazione dei giovani

A livello sovranazionale, le modalità e le regole di partecipazione dei giovani nei processi decisionali degli Stati sono tutelate da fonti normative di *soft law*, nell'ambito della disciplina relativa alla promozione di forme innovative di democrazia⁴⁴. Tuttavia, la categoria specifica dei giovani sembra rimanere sempre sullo sfondo all'interno di una più ampia tutela partecipativa garantita a tutta la cittadinanza, senza che siano individuate delle linee guida dettagliate o che siano prese in considerazione delle pratiche per rimuovere le barriere e i limiti percepiti dai giovani in una corretta partecipazione ai processi decisionali⁴⁵.

In seno al Consiglio d'Europa è stato creato il *Joint Council on Youth* (CMJ)⁴⁶, un'istituzione intergovernativa di co-decisione e *co-management* sulle priorità, gli obiettivi e i finanziamenti per le politiche giovanili, creata dal Comitato dei Ministri secondo l'art.17 dello Statuto del Consiglio d'Europa per un periodo di tempo che va dal primo gennaio 2024 al 31 dicembre 2027⁴⁷ e costituita da 30 rappresentanti di ong e *network* relativi ai giovani, che riunisce lo *European Steering Committee for Youth* (CDEJ)⁴⁸ e l'*Advisory Council on Youth* (CCJ)⁴⁹. Il *Joint*

⁴⁴ In ordine cronologico, si tratta di: CONSIGLIO D'EUROPA, *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*, CM/Rec (2001) 19, 2001; CONSIGLIO D'EUROPA, *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal status of nongovernmental organisations in Europe*, CM/Rec (2007) 14, 2007; CONSIGLIO D'EUROPA, *Recommendation of the Committee of Ministers to the member States on the evaluation, auditing, and monitoring of participation and participation policies at local and regional level*, CM/Rec (2009) 2, 2009; CONSIGLIO D'EUROPA, *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the rights to participate in public affairs*, 16 novembre 2009; CONFERENZA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NON GOVERNATIVE (OING), *Codice di buone prassi per la partecipazione civile nel processo decisionale*, 30 ottobre 2009; OSCE, *Raccomandazione del Consiglio sul governo aperto* (cd. "open government"), OECD/LEGAL/0438, 2017; UN, HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Guidelines on the Effective Implementation on the Rights to Participate in Public Affairs*, 2018; CONSIGLIO D'EUROPA, *Recommendation of the Committee of Ministers to the member States on the participation of citizens in local public life*, CM/Rec (2018) 4, 2018; UN, *Good Practices and Challenges faced by States in using the Guidelines on the Effective Implementation of the Right to Participate in Public Affairs*, 2022; OCSE, *Building Trust and Reinforcing Democracy*, OCSE/LEGAL/0484, 2022; CONSIGLIO D'EUROPA, *Recommendation of the Committee of Ministers to the member States on deliberative democracy*, CM/Rec (2023) 6, 2023; OSCE/ODIHR, *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, 2024. Inoltre, anche: OCSE, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions – Catching the Deliberative Wave*, report, 2020, consultabile al link: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments> (ultimo accesso: 17.11.2024).

⁴⁵ La letteratura che si è occupata di quest'argomento è ampia e variegata. Tra i tanti, cfr.: M. TAYLOR, B. PERCY-SMITH, *Children's Participation: Learning from and for Community Development*, in *International Journal of Children's Rights*, 16(3), 2008, 379–394; M. KAY, E. TISDALL, *The Transformation of Participation? Exploring the Potential of 'Transformative Participation' for Theory and Practice Around Children and Young People's Participation*, in *Global Studies of Childhood*, 3(2), 2013, 183–193; H. CAHILL, B. DADVAND, *Re-Conceptualising Youth Participation: A Framework to Inform Action*, in *Children and Youth Services Review*, 95, 2018, 243–253. Cfr. anche: T. KIILAKOSKI, *Perspectives on Youth Participation*, Brussels, Youth Partnership, 2020, [online at https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/59895423/Kiilakoski_Participation_Analytical_Paper_final05-05.pdf/b7b77c27-5bc3-5a90-594b-a18d253b7e67](https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/59895423/Kiilakoski_Participation_Analytical_Paper_final05-05.pdf/b7b77c27-5bc3-5a90-594b-a18d253b7e67) (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁴⁶ Per la consultazione delle attività del *Joint Council on Youth* (CMJ): <https://www.coe.int/en/web/youth/joint-council-on-youth> (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁴⁷ COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, *Resolution CM/Res (2021)3*, 12 maggio 2021. Il testo della risoluzione è consultabile online al link: <https://rm.coe.int/0900001680a27292#:~:text=12%20May%202021%20Resolution%20CM%2FRes%282021%293%20on%20intergovernmental%20committees,at%20the%201404th%20meeting%20of%20the%20Ministers%27%20Deputies%29>. Per i *Terms of Reference* del *Joint Council on Youth* (CMJ): <https://rm.coe.int/cmj-tor-en-2024-2027/1680adeb92> (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁴⁸ Per la consultazione delle attività dello *European Steering Committee for Youth* (CDEJ): <https://www.coe.int/en/web/youth/cdej> (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁴⁹ Per la consultazione delle attività dell'*Advisory Council on Youth* (CCJ): <https://www.coe.int/en/web/youth/advisory-council-on-youth> (ultimo accesso: 9.12.2024).

Council on Youth si è proposto quattro obiettivi fondamentali per il periodo in cui è in carica, che consistono nel rivitalizzare il pluralismo democratico, garantire l'accesso ai diritti ai giovani, creare una società di convivenza pacifica e di inclusività (secondo l'art.14 della CEDU e nello spirito della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n.2250/2015⁵⁰) e lo sviluppo del cd. “*youth work*”, espressione in cui rientrano tutte quelle attività e quegli strumenti adottati per promuovere la cittadinanza attiva e la partecipazione nella vita politica dei giovani⁵¹. A tali obiettivi, si è aggiunta anche la priorità di sviluppare una strategia comune per la “*youth policy*” basata sugli standard del Consiglio d'Europa. Per questa ragione, nel suo 49esimo incontro, il *Joint Council on Youth* ha adottato il documento *Youth Participation 2.0*, contenente le linee-guida sulla partecipazione dei giovani per tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa⁵², completando, così, il quadro tracciato dalla *Youth Sector Strategy 2030*, inaugurata dal Consiglio d'Europa il 23 gennaio 2020 e pubblicata nel novembre 2020⁵³, e dalla Dichiarazione di Reykjavik che riconosce l'importanza del ruolo dei giovani e individua «a new path of increased transparency and co-operation with its stakeholders, with strengthened visibility and sufficient resources»⁵⁴.

Le sfide individuate dalle linee guida sono state elencate dal *Joint Council on Youth* come:

«1. *Recognise, promote and integrate into the life of public institutions and policies non-institutional forms of youth participation to ensure inclusivity and representation.* 2. *Recognise and acknowledge every form of participation by every person.* 3. *Provide funding to invest in research initiatives aimed at understanding and*

⁵⁰ UN SECURITY COUNCIL, *Resolution on Maintenance of International Peace and Security*, n.2250/2015, December 9th, 2015. Il testo della risoluzione è consultabile online al link: <http://unscr.com/en/resolutions/2250> (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁵¹ Per la definizione di *Youth Work*, cfr. anche: COUNCIL OF EUROPE, *Resolution of the Congress on Youth Work: the role of local and regional Authorities*, Res 463(2021), online al link <https://rm.coe.int/youth-work-the-role-of-local-and-regional-authorities-current-affairs-/1680a17019> (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁵² JOINT COUNCIL ON YOUTH (CMJ), *Youth Participation 2.0. The Joint Council on Youth (CMJ) Guidelines on Young People's Participation*, CMJ(2023)34, 24-25 October 2023. Il testo delle linee-guida è consultabile online al link: [https://rm.coe.int/cmj-2023-34-guidelines-on-youth-participation-final/1680ad3ca0#:~:text=Council%20of%20Europe,-,The%20Joint%20Council%20on%20Youth's%20\(CMJ\)%20guidelines%20on%20young%20people's,relevant%20Council%20of%20Europe%20policies](https://rm.coe.int/cmj-2023-34-guidelines-on-youth-participation-final/1680ad3ca0#:~:text=Council%20of%20Europe,-,The%20Joint%20Council%20on%20Youth's%20(CMJ)%20guidelines%20on%20young%20people's,relevant%20Council%20of%20Europe%20policies) (ultimo accesso: 9.12.2024). Per dovere d'informazione, si riscontra che le linee guida del Consiglio d'Europa hanno fornito anche un monitoraggio della partecipazione dei giovani dal 1981 al 2022, considerando perlopiù il range di età dai 15 ai 19 anni e, quindi, con una definizione diversa di “youth” rispetto ad altri documenti internazionali (si fa riferimento, in particolare, alla definizione derivante dai documenti delle Nazioni Unite). Cfr. anche: COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, *Recommendation to member States on the Participation of Young People in Local and Regional Life*, Rec(2004)13, COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, *Recommendation to member States on Citizenship and Participation of Young People in Public Life*, Rec(2006)14, e COUNCIL OF EUROPE, *Congress Resolution on the revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*, n.152 (2003). Per la consultazione della *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*: <https://rm.coe.int/1680718821> (ultimo accesso: 9.12.2024). Inoltre, cfr.: A. CROWLEY, D. MOXON, *New and Innovative Forms of Youth Participation in Decision-Making Processes*, Council of Europe, 2017, online al link: https://edoc.coe.int/en/module/ec_addformat/download?cle=6cb5da3513bd26085ee3fad631ebb37a&k=4e59a2702d083c31feb54326d92efcad (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁵³ Per consultare il documento *Youth Sector Strategy 2020. Engaging Young People with Council of Europe's Values*: <https://rm.coe.int/background-document-youth-sector-strategy-2030-english/1680a0bb33> (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁵⁴ REYKJAVÍK SUMMIT - 4TH SUMMIT OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Reykjavik Declaration. United around our values*, 16-17 May 2023, online al link <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1> (ultimo accesso: 9.12.2024).

analysing new forms of youth participation. 4. Recognise the crucial role of youth organisations in facilitating meaningful dialogue and engagement between politicians and young people when using non-traditional forms of participation»⁵⁵.

Ad integrazione di un quadro sovranazionale già ben normativizzato, l'Unione europea non solo si è proposta di implementare la democrazia rappresentativa, attraverso nuove e innovative pratiche democratiche di partecipazione e di deliberazione che possano incentivare la vicinanza tra cittadini e istituzioni secondo il principio di sussidiarietà⁵⁶, ma ha anche iniziato a sviluppare una politica specifica per la promozione della gioventù⁵⁷. Quest'ultima si è concretizzata nella Strategia per la gioventù (o *Youth Strategy*) per gli anni 2019-2027, contenuta nella Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 18 dicembre 2018⁵⁸. Essa, richiamandosi alle fonti normative europee precedenti⁵⁹, ha riconosciuto il ruolo specifico dei giovani nella società, invitati in particolare a confrontarsi con alcune sfide per il futuro. Inoltre, ha accolto con favore la comunicazione della Commissione del 22 maggio 2018⁶⁰, con la quale sono individuati gli obiettivi e i principi guida per la gioventù europea, che si declinano nell'eguaglianza e non discriminazione, nell'inclusione, nel garantire un impatto sostenibile a livello mondiale, europeo, nazionale, regionale e locale, nel duplice approccio delle istituzioni, che porta ad affrontare le questioni specifiche, integrando iniziative adeguate nel settore della gioventù, e, infine, nella partecipazione,

⁵⁵ JOINT COUNCIL ON YOUTH (CMJ), *Youth Participation 2.0. The Joint Council on Youth (CMJ) Guidelines on Young People's Participation*, cit., 11.

⁵⁶ Così il capitolo «Uno slancio per la democrazia europea» all'interno del Programma della Commissione europea per gli anni 2019-2024 ha contemplato il proposito di integrare e colmare le lacune della democrazia rappresentativa attraverso canali partecipativi e deliberativi adeguati, aumentando gli strumenti di democrazia partecipativa con consultazioni periodiche *online* (anche attraverso la creazione di piattaforme partecipative multilingue e il *data-mining*) e incentivando la creazione di assemblee deliberative e consultive di cittadini, gestite con sorteggi adeguati, supportati dall'intelligenza artificiale. Il Programma della Commissione europea 2019-2024 è consultabile online al link: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/> (ultimo accesso: 17.11.2024). Inoltre, dal punto di vista normativo, la fonte di riferimento è: PARLAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione su dialogo e partecipazione dei cittadini nei processi decisionali*, 2020/2201 (INI), 7 luglio 2021. Cfr.: C. MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2020.

⁵⁷ Sull'argomento, cfr.: T. DEŽELAN, J. LAKER, M. SARDOČ, *Safeguarding Civic Space for Young People in Europe*, Brussels, European Youth Forum, 2020, online al link https://tools.youthforum.org/policy-library/wp-content/uploads/2021/04/SAFEGUARDING-CIVIC-SPACE-FOR-YOUNG-PEOPLE-IN-EUROPE-2020_v4.0-1.pdf; T. DEŽELAN, L. YURITAGÜLER, *Shrinking Democratic Civic Space for Youth*, Brussels, Youth Partnership, 2021, online al link https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/59895423/TDLY_CSYP.pdf/cb8643c1-2707-0f1b-3f81-f13704dc9081; O. BÁRTA, G. BOLDT, A. LAVIZZARI, *Meaningful Youth Political Participation in Europe: Concepts, Patterns and Policy Implications*, Brussels, Youth Partnership, 2021, online al link <https://edoc.coe.int/fr/les-jeunes-en-europe/10301-meaningful-youth-political-participation-in-europe-concepts-patterns-and-policy-implications-research-study.html> (ultimo accesso: 9.12.2024).

⁵⁸ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027*, 2018/C 456/01, 18 dicembre 2018. Il documento è consultabile online al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A42018Y1218%2801%29> (ultimo accesso: 17.11.2024).

⁵⁹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione del Consiglio su un quadro rinnovato in materia di gioventù (2010-2018)*, 27 novembre 2009; COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA, *Comunicazione «Investire nei giovani d'Europa»*, COM(2016) 940, 7 dicembre 2016; CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù*, 27 giugno 2022. Cfr. anche le conclusioni del Consiglio sulle prospettive strategiche per la cooperazione europea in materia di gioventù dopo il 2018 (maggio 2017).

⁶⁰ COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA, *Comunicazione «Mobilitare, collegare e responsabilizzare i giovani: una nuova strategia dell'Unione europea per la gioventù»*, Doc. 9264/18 + ADD da 1 a 8 – COM(2018) 269 final, 22 maggio 2018.

promuovendo e incoraggiando il coinvolgimento dei giovani nella vita democratica dell'Unione europea e nella società europea in generale (Risoluzione 2018/C 456/2, par. 3, punto h), in linea con l'art. 165 TFUE. Per queste ragioni, ha istituito un nuovo «dialogo dell'UE con i giovani», intendendo con tale espressione «il dialogo con i giovani e le organizzazioni giovanili cui partecipano decisori e responsabili politici, nonché esperti, ricercatori e altri pertinenti attori della società civile» ovvero una «sede di riflessione e consultazione comune permanente sulle priorità e sull'attuazione e sul seguito della cooperazione europea in materia di gioventù» (Allegato 1 sul dialogo dell'UE con i giovani, par. 1). Per attuare il dialogo con i giovani e monitorarlo attraverso un continuo *follow-up*, sono state contemplate diverse fasi consecutive, consistenti in: a) raccolta e diffusione di informazioni sulla possibilità di partecipare; b) momento di consultazione attraverso modalità di interazione sia *online* che *offline*; c) attuazione di un dialogo strutturato e diretto tra i decisori e i giovani; d) partenariato continuo nella *governance* del processo sia a livello nazionale che a livello europeo (Allegato 1 sul dialogo dell'UE con i giovani, par. 3). Pertanto, gli Stati membri sono incoraggiati a consentire la partecipazione dei giovani in tutte le fasi di attuazione del dialogo dell'UE con i giovani con un ruolo chiave, che è attribuito come guida etica al Consiglio nazionale della gioventù all'interno del gruppo di lavoro nazionale (Allegato 1 sul dialogo dell'UE con i giovani, par. 4).

Una volta ribadita la fiducia nei confronti dei giovani decisori per incentivare le politiche pubbliche, la Commissione europea ha rinnovato il panorama della partecipazione, fornendo nuove linee guida valide per tutti i cittadini europei nell'attivazione di strumenti e mezzi partecipativi e/o deliberativi, integrativi della rappresentanza democratica. La Raccomandazione della Commissione del 12 dicembre 2023⁶¹, sulla base dell'art. 292 TFUE e considerando i valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e della tutela dei diritti umani ex art. 2 TUE, su cui si fonda l'Unione, il diritto a partecipare alla vita democratica ex art. 10, par. 3, TUE, riconosciuto a tutti i cittadini, ma anche la libertà di associazione e di riunione, la libertà di opinione e di informazione, l'obbligo di motivazione delle decisioni politiche, ai sensi degli artt. 11, 12, 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha stabilito le linee guida essenziali per promuovere la partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile⁶² ai processi politici decisionali. La Raccomandazione precisa che compito dell'Unione è di promuovere la partecipazione e l'affluenza alle urne per migliorare l'approccio dei cittadini alla democrazia rappresentativa, considerata come il

⁶¹ COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche*, 2023/2836, 12 dicembre 2023. Il testo della raccomandazione è consultabile online al link: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2836/oj> (ultimo accesso: 17.11.2024).

⁶² Relativamente alla partecipazione delle organizzazioni della società civile, all'interno della Raccomandazione citata, inoltre, la Commissione ha fatto riferimento alla sentenza della Corte di giustizia europea *Commissione UE c. Ungheria* (CGUE, sent. C-78/18, 13 giugno 2020), in cui la Corte ha ribadito che le organizzazioni devono poter proseguire le proprie attività senza alcuna ingerenza statale ingiustificata, e alla sentenza della Corte europea dei diritti umani *Ouranio Toxo e altri c. Grecia* (CtEDU, sent. n. 74989/01, 20 ottobre 2005), in cui è stato sottolineato che gli Stati dovrebbero astenersi dall'interferire con le attività delle organizzazioni della società civile e creare un clima favorevole ad esse. Cfr.: *Raccomandazione* cit., par. 20.

cardine della democraticità stessa delle istituzioni europee (par. 6-7-8), ma introduce anche forme innovative di partecipazione e di coinvolgimento della cittadinanza nell'elaborazione delle politiche pubbliche, che si possono concretizzare in «processi di cocreazione e deliberativi online e presenziali» (par. 11) e che possono essere attuati «in varie fasi dell'elaborazione e assumere vari formati», come *panel* di cittadini, giurie, assemblee *online* e *offline*, conferenze di consenso, bilancio partecipativo (par. 12). Tali strumenti sono visti come «prassi promettenti per sostenere e rinnovare i meccanismi del buon governo e contribuire alla mobilitazione civile su problemi politici complessi» (par. 11) e, quindi, colmare quelle lacune esistenti nella democrazia rappresentativa, causa di allontanamento della cittadinanza dalle istituzioni, e possono integrare l'uso di nuove tecnologie per favorire il dialogo (par. 9). In questo modo, ad esempio, è stato concepito l'esperimento della Conferenza sul futuro dell'Europa, uno degli esperimenti partecipativi più ampi e complessi a livello sovranazionale e che si è rivelato un vero e proprio laboratorio di democrazia partecipativa attraverso la creazione di una piattaforma multilingue connessa a *panel* di cittadini cooptati in modo da garantire la rappresentanza di tutte le categorie, anche quelle più vulnerabili (par. 13)⁶³.

Tra i cosiddetti gruppi vulnerabili, nel nuovo quadro partecipativo, un'attenzione particolare è devoluta ai giovani, per cui, richiamandosi alle fonti finora adottate⁶⁴ e alla Strategia per i giovani dell'Unione europea, oltre che all'art. 165, par. 2, TFUE sulla promozione della partecipazione dei giovani e all'art. 24 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Raccomandazione della Commissione individua l'obbligo per gli Stati membri di favorire la partecipazione dei minori e dei giovani alla vita democratica dell'Unione, senza alcuna discriminazione e garantendo l'inclusività (par. 13 e 16). Secondo la Commissione, gli Stati dovrebbero sostenere il coinvolgimento a lungo termine nelle democrazie europee non solo in quanto «cittadini attivi», ma anche perché «vettori di cambiamenti e trasformazioni», facendo riferimento al ruolo dei giovani come promotori del futuro. Per questo motivo, sono stati attivati una serie di strumenti a livello europeo che favoriscono processi partecipativi per i giovani, come il Dialogo dell'UE con i giovani, la Piattaforma dell'UE per la partecipazione dei minori (rispondente al più ampio progetto dell'*Have Your Say*) e il *Learning Corner*⁶⁵.

5. I giovani e il bilancio partecipativo

⁶³ L.A. NOCERA, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, 4 (1), 2022, 128-134. Cfr.: Relazione sull'esito finale della Conferenza sul futuro dell'Europa, «Il futuro e nelle tue mani», 9 maggio 2022, consultabile in versione italiana online al link: https://www.affarieuropei.gov.it/media/6698/20222472_it_04.pdf (ultimo accesso: 17.11.2024).

⁶⁴ In particolare: COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, COM(2021) 142 final, 24 marzo 2021; CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027*, 18 dicembre 2018, già citato.

⁶⁵ Gli strumenti citati sono presenti al sito internet: europa.eu (ultimo accesso: 17.11.2024).

Il bilancio partecipativo (o bilancio partecipato) è forse lo strumento di democrazia partecipativa per antonomasia, perché, attraverso un processo con cui i cittadini possono prendere parte alle decisioni relative all'utilizzo delle risorse pubbliche, favorisce la partecipazione diretta alla vita politica e giuridica dell'ente a cui si risponde e incorpora una forma dialogico-deliberativa di democrazia per tutti i cittadini, fortificando il senso di appartenenza ad un ente⁶⁶. Per questa ragione, il bilancio partecipativo può essere definito come un processo di democrazia partecipativa diretto, volontario e universale, nel quale la cittadinanza viene coinvolta per discutere in merito a quali politiche pubbliche finanziare per migliorare il parametro democratico e la tutela dei diritti fondamentali⁶⁷. Dal punto di vista tecnico, invece, il bilancio partecipativo si caratterizza come un'innovazione nella gestione delle spese pubbliche, che mira all'efficienza amministrativa⁶⁸.

Per mettere chiarezza, è possibile ricorrere alla definizione teorica che ne ha dato Ubiratan de Souza, uno dei responsabili della prima esperienza di bilancio partecipativo a Porto Alegre; ovvero:

«Il Bilancio Partecipativo (BP) è un processo di democrazia diretta, volontaria e universale, nel quale la popolazione può discutere e decidere sul bilancio pubblico e sulle politiche pubbliche. Il cittadino non limita la sua partecipazione all'atto del voto, quando si scelgono l'Esecutivo o il Parlamento, ma va ben oltre, fino alla decisione e al controllo della gestione pubblica. Il cittadino cessa di essere un semplice coadiuvante della politica tradizionale, bensì diventa un protagonista permanente della gestione pubblica. Il BP coniuga la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, che è una delle maggiori conquiste dell'umanità e deve essere preservata con cura e qualificata»⁶⁹.

Il processo di partecipazione consiste, in realtà, in una suddivisione del bilancio dell'ente in quote e nell'affidamento di una o più di esse alla gestione diretta dei cittadini, sotto condizione di un loro preventivo dialogo e interazione, sia tra di loro che con le istituzioni dell'ente stesso, prima di esprimere la propria opinione. Gli esperimenti di bilancio partecipativo coinvolgono, quindi, i cittadini a focalizzarsi su alcune "priorità" a cui devolvere i fondi pubblici dell'amministrazione locale e ad organizzare cicli di incontri per

⁶⁶ Y. CABANNES, *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals*, in *Urban Management Programme, Regional Office for Latin America and the Caribbean*, 2024.

⁶⁷ T. GENRO, U. DE SOUZA, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Dossier Pour un Débat N°82, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 1998, 103. Cfr. anche : T. GENRO, U. DE SOUZA, *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, CTA - EUDEBA, 1998, 123 ss.; T. GENRO, U. DE SOUZA, *Il Bilancio Partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Limbiate, Edizioni La Ginestra, 2002, 115 ss.

⁶⁸ J. ACKERMAN, *Co-governance for Accountability: Beyond 'exit' and 'voice'*, in *World Development*, 32 (3), 2004), 447-463. Cfr. anche: R. ABERS, *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brasil*, Boulder, Lynne Rienner, 2000; L. AVRITZER, Z. NAVARRO (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez, 2003.

⁶⁹ La citazione letterale è tratta da: REGIONE LAZIO, *Che cosa è e come si fa un Bilancio Partecipativo?*, Campagna mondiale sulla governance urbana, UN-Habitat, 2004, 25. Il testo è consultabile online al link <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-2024files/Bilanci%20Partecipativi%20a%20livello%20comunale.pdf> (ultimo accesso: 5.11.2024).

prendere decisioni condivise⁷⁰. Come struttura, il bilancio partecipativo appartiene alla più grande famiglia dei cosiddetti “bilanci orientati”, che coinvolge anche alcuni bilanci che prevedono l'intervento di fasce più o meno ristrette di popolazione, mantenendo vivo il discrimine della partecipazione collettiva affinché vengano approvate le idee⁷¹.

Il bilancio partecipativo si è rivelato essere lo strumento di democrazia partecipativa più collaudato e maggiormente adattabile a diverse situazioni e realtà sociali, politiche e antropiche, oltre che lo strumento più inclusivo nel coinvolgimento della cittadinanza, ivi comprese le categorie più vulnerabili, perché in grado di eliminare le barriere e gli ostacoli che si frappongono alla partecipazione, partendo da una comune base di eguaglianza.

Storicamente, il primo esempio di bilancio partecipativo è stato attivato nel 1989 in diverse città brasiliane (e non solo⁷²), tra cui il famoso caso di Porto Alegre, all'indomani della transizione democratica del Brasile, come *Conselho do Orçamento Participativo*⁷³. Da quel momento, è entrato nelle dinamiche democratiche municipali, seppur con forme e diversificazioni differenti, come espressione del dialogo tra cittadini e istituzioni⁷⁴, adattandosi soprattutto a esperienze locali e municipali, anche di diverse dimensioni, più difficilmente ad esperienze territoriali regionali e provinciali, e trovando una singolare

⁷⁰ Per citare Allegretti ed Herzberg: «to involve citizens in the construction of spending priorities for the local administrations through the organisation of annual cycles of public meetings [...] and the predisposition of other tools for supporting the gradual improvement of co-shared choices to be officially inserted in planning documents». G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy*, in *TNI Briefing Series*, 5, 2004. Cfr. anche: B. WAMPLER, *A Guide to participatory Budgeting*, in A. SHAH (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington, The World Bank, 2007.

⁷¹ C. WILKINSON, J. BRIGGS, K. SALT, J. VINES, E. FLYNN, *In Participatory Budgeting We Trust? Fairness, Tactics and (In)accessibility in Participatory Governance*, in *Local Government Studies*, 45(6), 2019, 1001–1020; Y. SINTOMER, C. HERZBERG, A. RÖCKE, *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 2018, 164–178; A. SHAH (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington, World Bank Publications, 2007; N. DIAS, *The World Atlas of Participatory Budgeting*, 2019, disponibile online al link <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html> (ultimo accesso 5.11.24); Y. CABANNES, *Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy*, in *Environment and Urbanization*, 16(1), 2004, 27–46; G. BAIOCCHI, E. GANUZA, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, in *Politics & Society*, 42(1), 2014, 29–50.

⁷² Quasi concomitante, nel 1990, anche la cittadinanza di Montevideo, in Uruguay, ha attivato un processo di bilancio partecipativo per dare suggerimenti alle istituzioni municipali su come spendere i fondi pubblici nel piano quinquennale del comune. Lo strumento del bilancio partecipativo si è presto diffuso tra gli anni '90 e gli anni 2000 in tutta la regione latino-americana. Cfr.: Y. CABANNES, *Conceptualización sobre Presupuesto Participativo a partir de experiencias latinoamericanas*, Memoria del Seminario Internacional sobre Presupuestos Participativos en el contexto boliviano, Quaderno di Lavoro PGU n.130, 2003, 81-99.

⁷³ V. PAZÉ, *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia “redistributivo”*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 2009, 209-234. Sull'esperienza di Porto Alegre, cfr.: S. BAIERLE, *L'Expérience Brésilienne de Budget Participatif (BP) : Le Cas de Porto Alegre*, in E. MANCUSO (coord.), A. PASSOS (coord. exéc.), *Budget Participatif et Finances Locales. Document de Base*, Mairie de Porto Alegre, Séminaire de lancement du Réseau Urb-al no. 9, 2002, 13-26, online al link https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9_fra/usu_doc/db_fr.pdf (ultimo accesso: 6.11.2024); G. BAIOCCHI, *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment*, in A. FUNG, E.O. WRIGHT (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, 2003, 45–76; L. CÉLÉRIER, L.E. CUENCA BOTEY, *Participatory Budgeting at a Community Level in Porto Alegre: A Bourdieusian Interpretation*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(5), 2015, 739–772. Cfr. anche: G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, Alinea editrice, 2003. Inoltre, le informazioni sul bilancio partecipativo di Porto Alegre sono rinvenibili anche nel sito internet <http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal> (ultimo accesso: 6.11.2024).

⁷⁴ Dopo una prima fase di sperimentazione e una seconda fase di massificazione, in cui lo strumento del bilancio partecipativo è stato adottato in numerosi comuni brasiliani, dal 2000 in avanti il fenomeno si è esteso al di fuori dei confini brasiliani, assumendo caratteristiche diverse in ogni realtà territoriale dove è stato adottato.

applicazione anche nel continente europeo⁷⁵, tanto da essere diventato il territorio con il maggior numero di esperienze di bilancio partecipativo e altre attuazioni di democrazia partecipativa in tutto il mondo⁷⁶.

Non esiste un unico modello di bilancio partecipativo, visto che si adatta in conformità con le caratteristiche del territorio e della realtà antropica a cui si applica, ma è comunemente concordato che la ricchezza di tale strumento sia proprio nell'approfondimento dell'esercizio della democrazia attraverso il dialogo del potere pubblico con la cittadinanza e nella responsabilizzazione del potere pubblico di fronte alla cittadinanza, in modo da promuovere il rinnovamento della gestione pubblica, di cui i cittadini diventano i veri e propri protagonisti⁷⁷.

Il grado di “profondità”, ovvero di coinvolgimento nel bilancio partecipativo è sempre notevole, visto che mira all'estensione di problematiche tangibili a tutta la cittadinanza, chiedendo di intervenire sulle decisioni che le istituzioni devono prendere. Infatti, attraverso la partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla gestione delle risorse pubbliche, si ha l'effettiva possibilità di monitorare e controllare l'esecuzione delle voci di spesa previste dal bilancio, ma anche di migliorare l'accesso ai servizi e, quindi, la qualità di vita della cittadinanza e la cd. democrazia di “prossimità”, nel dialogo tra cittadini e istituzioni in un lasso di tempo relativamente breve. Per questo motivo, è importante tenere conto del principio operativo della partecipazione universale di tutti i cittadini, indipendentemente dal loro grado di organizzazione e senza alcun limite e/o alcuna discriminazione, del principio della trasparenza del bilancio (sia nelle entrate che nelle spese pubbliche), del principio della flessibilità del processo in continuo adattamento, del principio di obiettività dei criteri usati per l'assegnazione delle risorse, oltre che di un approccio di genere, pluriculturale e multietnico che possa inglobare tutta la cittadinanza⁷⁸.

Dal punto di vista della partecipazione della componente giovane, lo strumento del bilancio partecipativo, soprattutto se attivato sul territorio municipale, si presta alla valorizzazione della partecipazione dei giovani e alla loro interazione con le istituzioni della

⁷⁵ Sono stati diversi i casi di adozione dello strumento del bilancio partecipativo anche nel territorio europeo, connessi, perlopiù, alla gestione delle risorse pubbliche a livello municipale. La prima grande città (e la prima capitale) europea che ha introdotto tale sperimentazione, adattandola alle proprie caratteristiche antropiche e sociali, è stata Lisbona, dove il bilancio partecipativo è stato giustificato, secondo una Carta dei Principi approvata in Consiglio comunale nel 2007, come una possibile derivante del principio di democrazia partecipativa, previsto dall'art.2 della Costituzione. Per un approfondimento sul bilancio partecipativo di Lisbona, cfr. il sito www.cm-lisboa.pt/op (ultimo accesso 6.11.2024) e il sito <http://www.op-portugal.org> (ultimo accesso: 6.11.2024). Cfr. anche: G. ALLEGRETTI, Y. SINTOMER, *I bilanci partecipativi in Europa*, Roma, Ediesse, 2009; U. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Tra ricerca dell'efficienza e crescita della democrazia locale: la sfida dei bilanci partecipativi nel contesto europeo*, Working Paper, Transnational Institute – New Politics Project, 1-42, 2004.

⁷⁶ Così, sulla base del *Participatory Budgeting World Atlas*, nell'anno 2022 si sono conteggiati ben 4500 esperimenti di bilancio partecipativo in Europa, detenendo un record del 39,5% di tutte le esperienze partecipative in corso nel mondo. I dati sono desunti da <http://www.pbatlas.net/world.html> (ultimo accesso 15.11.2024). Cfr.: N. DANELCIUC-COLODROVSKI, *Le développement des dispositifs participatifs dans les pays de l'Est: une solution à la crise de la démocratie représentative ?*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, 6(1), 2024, 197-224. Cfr. anche: A. MAZEAUD, M. NONJON, R. PARIZET, *Les circulations transnationales de l'ingénierie participative*, in *Participations*, 14(1), 2016, 5-35.

⁷⁷ REGIONE LAZIO, *Che cosa è e come si fa un Bilancio Partecipativo?*, 31.

⁷⁸ *Idem*, 49 ss.

comunità⁷⁹. Questo coinvolgimento può avvenire o attraverso uno strumento partecipativo *ad hoc* (appunto un *Participatory Budgeting for Youth* o *Youth Participatory Budgeting*, ovvero un bilancio partecipativo rivolto solo ai giovani), oppure attraverso l'allargamento del bilancio partecipativo già esistente per la cittadinanza senza porre limiti di età alla sua partecipazione. Molto spesso, questi due differenti sistemi sono stati applicati in modo consecutivo, o, meglio, il secondo è stato applicato in via provvisoria ai fini dell'adattamento e della costruzione di un bilancio partecipativo specifico per soli giovani, oppure il primo è stato applicato in via sperimentale per costruire una partecipazione equa senza limitazioni.

Tale partecipazione può avvenire su uno o più livelli differenti, anche se si è riscontrato che la sua attivazione migliore, pur in via sperimentale, si è verificata solo sul livello locale, dove ha potuto trovare il massimo della sua efficienza proprio perché adattata ad una ragione territoriale più ristretta e con una cittadinanza di numero limitato e più propensa alla partecipazione su questioni ordinarie e tangibili dell'amministrazione territoriale.

Ancora una volta, il primo esperimento per coinvolgere i giovani nel bilancio partecipativo, come prospettiva basata sulla visione di un unico gruppo determinato e con riferimento solo a bambini e ragazzi sotto la maggiore età, si è verificato in Brasile presso la cittadina di Barra Mansa, nello Stato di Rio de Janeiro, e presso la cittadina di Icapuí, nello Stato del Ceará, tra il 1997 e il 2000, ricalcando in tutto il bilancio partecipativo di Porto Alegre, ma applicandolo solo ed esclusivamente alle risorse pubbliche destinate alle politiche giovanili, dove dovevano essere i giovani stessi a diventare *stakeholders* (il cd. *Happy Day*). Successivamente, altre cittadine brasiliane hanno attuato esperimenti di bilancio partecipativo per i giovani: così le municipalità di Pinheiral (*Children's PB*), Recife (*Children's PB and Thematic Assembly on Youth Issues*), São Paulo (*Children's PB*), Goiania (*Youth PB*), Mundo Novo (*Youth PB*) e Alvorada (*Youth PB*)⁸⁰.

Sull'esempio di quanto accaduto in Brasile e in altri Stati dell'America latina, bilanci partecipativi per i giovani si sono tenuti in alcune municipalità spagnole nel periodo 2015-2021 per un progetto connesso ad uno studio dell'UNICEF sulla presenza dei giovani nel processo decisionale⁸¹.

6. Alcuni casi di bilancio partecipativo giovanile in comparazione

Partendo dalle definizioni già desunte di “giovane età” e “vulnerabilità” (concetto diversificato nelle categorie e nei gruppi sociali in cui è presente) e dalla teorizzazione del

⁷⁹ Secondo il modello di Driskell, infatti, in tal modo, si verificherebbe la combinazione perfetta tra le due componenti necessarie per la partecipazione dei giovani, ovvero la possibilità di intervenire sulle decisioni delle istituzioni e la possibilità di interagire con le istituzioni stesse e con il resto della comunità. Cfr.: D. DRISKELL, *Creating Better Cities with Children and Youth – A Training Manual*, London, Routledge, 2002.

⁸⁰ C. SOUZA, *Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions*, in *Environment and Urbanization*, 13(1), 2001, 159-184.

⁸¹ G. PARDO-BENEYTO, M.A. ABELLÁN-LÓPEZ, *Participatory Budgeting for Young People as Democratic Socialisation: An Approach to the Case of Spain*, in *Children & Society*, 37, 2023, 1555-1575. I dati raccolti dall'UNICEF sono stati processati, poi, nel 2022 dal software MAXQDA, che ha considerato anche le caratteristiche relative al linguaggio, alla strategia, agli obiettivi, alle fasi e ai partecipanti stessi del processo decisionale.

“bilancio partecipativo”, come strumento preferito per favorire la partecipazione democratica, perché più inclusivo di tutte le componenti sociali, sono introdotti di seguito alcuni casi di studio che hanno coinvolto nel bilancio partecipativo anche la componente giovanile, eliminando le barriere che ne costituiscono la sua vulnerabilità intrinseca.

Uno dei primi esempi di utilizzo del bilancio partecipativo in relazione all'integrazione della cittadinanza giovane è avvenuto a Lublino, città situata nella parte più orientale della Polonia e considerata uno dei laboratori più innovativi di diritto pubblico e amministrativo a livello europeo. Il primo progetto, mirato ad aumentare il coinvolgimento della cittadinanza, è datato 2010, quando il neoeletto sindaco, rendendosi conto della distanza tra cittadini e istituzioni nel processo di *decision-making*, annunciò una serie di riforme volte ad adottare strumenti partecipativi che includessero una cooperazione rafforzata con le associazioni civili, nuove forme di consultazione e, infine, sulla base dell'esperienza brasiliana, un progetto pilota di bilancio partecipativo. Quest'ultimo fu adottato effettivamente nel 2013, rendendo Lublino la prima città polacca a ricorrere a tale esperimento partecipativo e ottenendo anche ottimi risultati per il coinvolgimento della cittadinanza, tanto da influire sull'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo per le realtà locali polacche⁸². Infatti, una legge approvata l'11 gennaio 2018 ha esteso il bilancio partecipativo a tutte le municipalità del territorio polacco⁸³.

⁸² J. BRAUN, P. MARZEC-BRAUN, *Participatory Budget as One of the Instruments of the Concept of Public Governance on the Example of the City of Lublin*, in *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H-Oeconomia*, 55 (3), 2021, 23–36. Cfr. anche: J. OLEJNICZAK, D. BEDNARSKA-OLEJNICZAK, *Participatory Budgeting in Poland in 2013–2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes*, Dias, Nelson ed., Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Epopeia Records, Oficina, 2018.

⁸³ Per l'esattezza, la legge ha introdotto l'obbligo d'instaurare un bilancio partecipativo cittadino per tutte le municipalità con status di *powiat*, ovvero che fungessero da capoluoghi di contea, lasciando agli altri casi la facoltà di decidere se adottare tale strumento di partecipazione democratica (Dz. U. 2018, pos. 13). Sulle 2478 municipalità (*gmina*) presenti sul territorio polacco e sulle 380 contee (*powiat*), sono state selezionate solo 66 città, in cui è stato adottato il bilancio partecipativo. La stessa legge, inoltre, ha previsto il diritto degli abitanti di proporre una risoluzione e di partecipare alle discussioni sui rapporti relativi alla *governance* cittadina, presentati dall'organo esecutivo locale. Sul punto, anche N. DANELCIUC-COLODROVSKI, *Le développement des dispositifs participatifs dans les pays de l'Est*, cit., 218-219. Il riferimento normativo alla riforma sulle *governance* locali è anche: *Act on amendment of the acts on the commune government, powiat government, voivodeship self-government and government administration in voivodeship, along with some other acts*, 11.04.2001, in *Journal of Laws of 2001 No. 45*, item 497. Tuttavia, il primo riferimento normativo sulla questione discende dall'*Act on Municipal (Gminas) Self-Government* dell'8 marzo 1990 (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95), che ha introdotto la consultazione pubblica tra i residenti per tutte le materie ritenute importanti per la municipalità. Altri riferimenti normativi sulla regolamentazione del procedimento per il bilancio partecipativo derivano dall'*Act on Regional Self-Government* del 1998 (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576), dall'*Act on County Self-Government* del 1998 (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578), dall'*Act on the Three-Tier Territorial Organisation of the State* del 1998 (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603), dall'*Act on the Revenues of Local Government Units* del 2003 (Dz.U. 2015 poz. 513), dall'*Act on Voivodes and Governmental Administration in Voivodships* del 2009 (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206) e dal *Public Finance Act* del 2009 (che ha previsto *budget* annuali e piani di lungo periodo pluriennali per la realizzazione dei progetti con il *budget* stanziato a livello locale), oltre che dall'art.15 della Costituzione del 1997, che tutela il principio di decentramento. La ricostruzione normativa è affrontata da: M. MADEJ, *Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland. Case Studies of 2018 Editions*, in *Politics in Central Europe*, 15 (2), 2019, 257-277; K. MAKOWSKI, *Participatory Budgeting in Poland AD 2019: Expectations, Changes and Reality*, in *Polish Political Science Yearbook*, 48 (4), 2019, 642-652. Cfr. anche: J. KEMPA, A.R. KOZŁOWSKI, *Participatory Budget as a Tool Supporting the Development of Civil Society in Poland*, in *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13 (1), 2020, 61-79. Più recente: A. ADAMCZYK, D. DAWIDOWICZ, S. PROKOPIOU, K. SIRAKOULIS, *Determinants of the Success of Participatory Budgets in Poland*, in *International Journal of Management and Economics*, 60 (3), 2024, 199-210. Sugli enti locali in Polonia, cfr. anche: M. KMAK, *The Municipal Council in the Polish Local Government Structure: Selected Aspects*, in *Rocznik Administracji Publicznej*, 6, 2020, 128-143; R. KAMINSKI, *The State and Local Self-Government. Territorial Organization of the State*, in *Polish Political Science Yearbook*, 48 (4), 2019, 543-558.

Nel 2019, la città di Lublino ha introdotto un secondo progetto pilota, volto a iniziare un'esperienza di bilancio partecipativo per i soli giovani, ovvero diretta a bambini, studenti e giovani lavoratori, in coordinamento con il Consiglio cittadino per la gioventù e supportato da diverse ong, con un *budget* economico inizialmente limitato, ma in continua crescita. Tale esperimento partecipativo si è rivolto solo ed esclusivamente alle attività e alle strutture afferenti alla vita dei giovani (cd. “Youth in politics” o “Youth policy”)⁸⁴.

A confronto con il bilancio partecipativo cittadino, l'esperimento rivolto ai soli giovani è risultato più veloce e con meno formalità e burocrazia. I progetti sono stati presentati dai giovani attraverso gruppi informali sorti nelle scuole e/o nelle università e/o in altri centri di formazione e sono stati sottoposti alle ong che coordinavano il procedimento per, poi, essere visionati da un comitato creato *ad hoc* e composto da un rappresentante del Consiglio cittadino per i giovani, da due rappresentanti del *team* di Lublino per la gioventù, dal rappresentante presso il sindaco dei giovani e da un rappresentante delle ong, come facilitatori del procedimento ed esperti sulle problematiche giovanili, in modo da valutare l'effettiva fattibilità delle proposte in oggetto con il *budget* cittadino stanziato. Successivamente, i progetti che hanno ricevuto una valutazione positiva da parte del comitato sono stati sottoposti a una votazione generale da parte dei giovani. Solo i progetti approvati dalla votazione sono stati implementati nella politica del comune con il supporto di supervisor per la partecipazione dei giovani⁸⁵.

Tuttavia, questo procedimento non è esente da critiche. Infatti, sia i rappresentanti cittadini, che i rappresentanti delle ong coinvolti si sono mostrati poco concordi sul fatto che un bambino al di sotto dei 13 anni fosse in grado di esprimere la propria volontà attraverso il voto, seppure per questioni che riguardano le politiche e le strutture giovanili. Inoltre, è sempre complesso organizzare una cooptazione equa che riesca a coinvolgere tutti i giovani, senza tenere conto delle diverse fasce di età e dei diversi interessi. Il rischio è che gran parte dei progetti approvati siano progetti “pensati per i giovani”, ma di fatto creati e promossi solo dalle istituzioni e dalle ong coinvolte⁸⁶.

In aggiunta, il valore del bilancio partecipativo risulta di per sé limitato anche in considerazione della giurisprudenza della Suprema Corte Amministrativa polacca, la quale, interpellata in passato su come adottare e implementare i risultati derivanti da una consultazione all'interno di una municipalità, ha ribadito che qualsiasi evento partecipativo come la consultazione civica o altro deve rimanere ristretto ai soli abitanti della municipalità

⁸⁴ Per informazioni sulla struttura, la composizione e i progetti presentati dal bilancio partecipativo per i giovani della città di Lublino, cfr. *Portal kominalny*, consultabile online al link <https://portalkomunalny.pl/w-lublinie-po-raz-pierwszy-zorganizowano-mlodziezowy-budzet-obywatelski-kto-wygral-393082/> (ultimo accesso: 25.10.24). Per informazioni sulla struttura, la composizione e i progetti presentati in generale in seno al bilancio partecipativo del comune di Lublino, cfr. anche *Startuje Młodzieżowy Budżet Obywatelski*, consultabile online al link <https://lublin.eu/mieszkanicy/edukacja/aktualnosci/startuje-mlodziezowy-budzet-obywatelski,384,1082,1.html> (ultimo accesso: 25-10-24).

⁸⁵ P. LEHTONEN, K. RADZIK-MARUSZAK, *Inclusion as Ownership in Participatory Budgeting: Facilitators' Interpretations of Public Engagement of Children and Youth*, in *Critical Policy Studies*, 18 (1), 80.

⁸⁶ *Ibidem*. Cfr. anche: K. LUBELSKI, *Budżet obywatelski 2018*, in <https://kurierlubelski.pl/budzet-obywatelski-2018-glos-dostana-tez-dzieci/ar/12005264> (ultimo accesso: 13.11.24). Le questioni dell'equa partecipazione dei giovani, dei problemi di *recruitment* e di coinvolgimento e dell'implementazione dei progetti provenienti dalle loro decisioni sono state sollevate anzitutto da: R.A. HART, *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*, cit.

dove è stato attivato il processo partecipativo, non avendo valenza al di fuori del suo territorio⁸⁷, e che qualsiasi risultato derivante da simile processo partecipativo non può in alcun modo interferire con i poteri attribuiti all'esecutivo e al legislativo, né può limitare le loro possibilità all'interno del *decision-making*⁸⁸. Quindi, i risultati derivanti dagli eventi partecipativi tenutisi negli enti locali e territoriali, come il bilancio partecipativo nella città campione, non sono vincolanti per le decisioni dell'ente stesso.

Analizzando i dati dei progetti derivanti dal bilancio partecipativo dei giovani e implementati dal comune di Lublino, gran parte di essi sono relativi alle strutture delle scuole o ai servizi legati all'attività educativa, dove i primi facilitatori sono stati, perlopiù, gli insegnanti e i genitori, mentre l'attività dei giovani è risultata piuttosto limitata in binari prefissati da altri⁸⁹. In definitiva, lo strumento pensato per coinvolgere i giovani rimane fermo ad una mera consultazione con *stakeholders*, portatori degli interessi dei giovani (le ong, appunto), mentre i giovani, da soggetto attivo dello strumento partecipativo, incorrono nella confusione di essere fraintesi solo come categorie dotate di un certo *expertise* e, quindi, chiamati nella consultazione per fornire un parere qualificato, inficiando, però, lo scopo partecipativo che il procedimento si era prefissato *ab origine* e facendo perdere quel senso di *ownership* che dovrebbe legare i portatori di interessi chiamati a partecipare ai progetti da implementare.

Passando al caso della città finlandese di Tampere, che più somiglia all'esperimento partecipativo polacco e che ha vestito il ruolo di modello da imitare per le altre realtà municipali europee, occorre, anzitutto, premettere che la Finlandia ha avuto da sempre un'esperienza propria di democrazia partecipativa e deliberativa, connessa anche ai riscontri passati nel coinvolgimento democratico della cittadinanza⁹⁰. Storicamente, i movimenti sociali sono sempre stati attivi nella costruzione dello Stato, dove la società civile ha spesso giocato un ruolo complementare nell'evidenziare diverse problematiche, ma anche nell'implementare politiche per la cittadinanza. Le forme partecipative hanno ricevuto un *input* maggiore dall'introduzione della dottrina del *New Public Management* (NPM)⁹¹. Caratteristica del modello finlandese è il cosiddetto "consensualismo", il quale prevede che i gruppi di interesse siano invitati a consultazioni congiunte con il governo nazionale e/o con i governi locali, come "collaboratori", più che come "gruppi di pressione"⁹². Inoltre, a

⁸⁷ Judgment of 8 December 2011, case no. II OSK 1562/11.

⁸⁸ Judgment of 1 February 2001, case no. II SA 2817/00.

⁸⁹ P. LEHTONEN, K. RADZIK-MARUSZAK, *Inclusion as Ownership in Participatory Budgeting*, cit., 81-84.

⁹⁰ M. JÄSKE, M. SETÄLÄ, *A Functionalist Approach to Democratic Innovations*, in *Representation*, 56 (4), 2020, 467-483. Cfr. anche: M. JÄSKE, *Democratic Innovations in Finnish Local Politics: Essays on the Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation*, Turku, University of Turku Press, 2019.

⁹¹ M. SIISIÄINEN, T. KANKAINEN, *Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa*, in *Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tulevaisuuteen*, Helsinki, Ministry of Justice of Finland, 2009, 90-138, soprattutto 98. Cfr. anche: M. SIISIÄINEN, P. KINNUNEN, E. HIETANEN, *The Third Sector in Finland: Review to Research of the Finnish Third Sector*, Helsinki, Finnish Federation for Social Welfare and Health, 2000.

⁹² S. SJÖBLÖM, *Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model*, in F. HENDRIKS, A. LINDSTRÖM, J. LOUGHLIN (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 243-244.

differenza degli altri paesi nordico-scandinavi, il modello finlandese prevede un forte decentramento amministrativo a livello nazionale⁹³.

Nel 2014 il governo nazionale ha adottato il *Government Report on Democracy Policy* che prevedeva un piano monitorato dal Ministro della Giustizia per gli anni 2017-2019⁹⁴ per promuovere la democrazia su tutto il territorio finlandese, anche attraverso l'adozione di forme alternative di democrazia rappresentativa, deliberativa, diretta e partecipativa, migliorando la trasparenza dei processi decisionali⁹⁵. Il quadro normativo è stato completato nel 2015 dal *Local Government Act* (n. 410/2015), che, sulla scorta della normativa vigente⁹⁶, ha promosso l'implementazione di nuove forme di coinvolgimento della cittadinanza nelle amministrazioni locali e municipali⁹⁷.

Tra il 2014 e il 2015, per mantenere la qualità e l'efficienza del *decision-making* a livello municipale, accanto agli altri strumenti già adottati, il consiglio comunale di Tampere ha approvato un progetto pilota di bilancio partecipativo con una valenza limitata ad un esperimento di un solo anno⁹⁸. Dopo i primi riscontri positivi, il progetto è stato protratto e rinnovato, tanto da avere una certa influenza sul panorama locale e municipale finlandese⁹⁹. A partire dal 2017, è stato affiancato da un bilancio partecipativo rivolto ai soli giovani. Quest'ultimo è stato organizzato dall'unità per i servizi per i giovani del comune, che ha allocato una serie di risorse economiche e finanziarie per favorire la diffusione della partecipazione e dell'utilizzo della cittadinanza anche nelle attività scolastiche e didattiche, incentivando la presentazione di proposte da parte dei giovani in un evento apposito, denominato *Massipäivä*, cioè la giornata di consultazione con le istituzioni. È significativo notare come il nome originale dato al bilancio partecipativo dei giovani nella città di Tampere, ovvero *Masseista mahiksiä*, significhi letteralmente “come creare possibilità con i fondi economici”, mentre la giornata evento per la presentazione delle proposte successivamente alla consultazione con i giovani abbia assunto il nome quasi “autoconclusivo” di *Massipäivä*, ovvero “la giornata della riscossione del credito”.

⁹³ H. LEINO, M. LAINE, *Do Matters of Concern matter? Bringing Issues back to Participation*, in *Planning Theory*, 11 (1), 2012, 89-103.

⁹⁴ Il piano è stato rinnovato nel 2017 per gli anni 2019-2025.

⁹⁵ M. VÄRTTÖ, *Reflections on Participatory Democracy Reforms*, Tampere University Dissertations 554, Tampere University, 56-61. Cfr.: FINLAND MINISTRY OF JUSTICE (SUOMI OIKEUSMINISTERIÖ), *Avoim ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokraatiapolitiittinen selonteko 2014*, 2014; FINLAND MINISTRY OF JUSTICE, *Action Plan on Democracy Policy*, 2017; FINLAND MINISTRY OF JUSTICE, *Kansallinen demokraatiohjelmä 2025: toimintasuunnitelma*, 2020. Le fonti governative citate sono consultabili online al link <https://www.finna.fi/Record/> (ultimo accesso: 15.11.2024).

⁹⁶ In particolare, si ricorda il *Land Use and Building Act* (n. 132/1999).

⁹⁷ Successivamente all'adozione della legge, infatti, furono diverse le realtà municipali finlandesi a fare ricorso all'iniziativa democratica popolare per presentare progetti di legge da sottoporre al parlamento. Tuttavia, secondo un rapporto dell'*Association of Finnish Municipalities* del 2018, gran parte dei progetti di iniziativa popolare erano portati avanti con gli strumenti tradizionali delle consultazioni, degli incontri pubblici o delle collaborazioni.

⁹⁸ P. LEHTONEN, *Policy on the Move: The Enabling Settings of Participation in Participatory Budgeting*, in *Policy Studies*, 43 (5), 2022, 1036-1045.

⁹⁹ La città di Helsinki ha adottato il bilancio partecipativo a livello municipale per la prima volta nel biennio 2018-2020, ripetendo successivamente l'esperimento. M. RASK, T. ERTIÖ, P. TUOMINEN, V. AHONEN, *Final Evaluation of the City of Helsinki's Participatory Budgeting. OmaStadi 2018-2020*, Tackling Biases and Bubbles in Participation, Helsinki, 2021. Cfr. anche: M. RASK, S. MAČIUKAITĖ-ŽVINIENĖ, L. TAUGINIENĖ, V. DIKČIUS, K. MATSCHOSS, T. AARREVAARA, L. D'ANDREA, *Public Participation, Science and Society: Tools for Dynamic and Responsible Governance of Research and Innovation*, London, Routledge, 2018.

A Tampere i giovani sono stati chiamati a partecipare attraverso gruppi più ristretti in cui era possibile sviluppare e progettare le proprie idee per sottoporle alla valutazione dell'unità per i servizi giovanili. Inoltre, la partecipazione dei giovani è stata totalmente indipendente dalla costituzione di associazioni e ong. La posizione dei giovani come “gruppi vulnerabili” ha assunto un rilievo particolare e le proposte che hanno soddisfatto determinate condizioni di base sono state presentate al *Massipäivä*, per, poi, essere sottoposte a votazione da parte di un comitato appositamente creato *ad hoc* e composto da dieci giovani e, infine, ricevere i fondi del comune. Il senso di *ownership* dei gruppi dei giovani si è rafforzato particolarmente, anche per via dell'inserimento del procedimento di bilancio partecipativo all'interno dei programmi di istruzione fin dalle prime classi di scuola elementare, dove gli insegnanti stessi sono stati chiamati ad intervenire come facilitatori, costruendo un vero e proprio legame tra scuola e attività extra-scolastiche e incoraggiando i giovani e i bambini a portare avanti le proprie idee e i propri progetti¹⁰⁰.

Seppur apparentemente simile a quanto attivato a Lublino, il caso finlandese si pone in modo diametralmente opposto e quasi inverso proprio sotto un aspetto procedurale. Infatti, mentre nel comune polacco era garantita la distribuzione del voto sui progetti a tutti i giovani e i bambini, nel comune finlandese la votazione finale è devoluta solo ad un gruppo più ristretto di giovani cooptati appositamente. Al contrario, la fase deliberativa, che in Polonia è risultata gestita quasi esclusivamente da soggetti terzi, come le ong e le associazioni, e che si è rivelata fortemente limitativa per i giovani, in Finlandia assume delle caratteristiche estremamente dinamiche e partecipative, tipiche del cd. *open government*, dove i giovani sono stati coinvolti nella fase di progettazione e di iniziativa.

Infine, a differenza del caso polacco, l'esperimento partecipativo della città di Tampere relativo ai giovani è stato solo transitorio, concepito come evento eccezionale per costruire un bilancio partecipativo più complesso che non integri alcuna limitazione, ivi comprese quelle relative all'età. Infatti, il bilancio partecipativo municipale oggi coinvolge tutti i gruppi sociali. Inoltre, lo stesso bilancio partecipativo municipale è stato inserito in una pianificazione ancora più complessa sull'introduzione di strumenti di democrazia partecipativa e deliberativa all'interno della città di Tampere, che ha attivato una serie di laboratori democratici¹⁰¹.

Il quadro laboratoriale sull'incentivo di strumenti di democrazia partecipativa devoluti esclusivamente ai giovani può essere completato con un recente esperimento attivato in seno al Consiglio d'Europa per la durata di un solo anno e che oggi è diventato un modello di base per la creazione di bilanci partecipati che includano l'intervento e la presenza dei giovani in differenti realtà (si pensi alla sua disciplina anche in diversi regolamenti di comuni e di regioni in Italia). Nel giugno 2019, nella regione del Consiglio d'Europa, è sorta la

¹⁰⁰ P. LEHTONEN, K. RADZIK-MARUSZAK, *Inclusion as Ownership in Participatory Budgeting*, cit., 84-85. Cfr. anche: K.P. KALLIO, J. HÄKLI, *Children and Young People's Politics in Everyday Life*, in *Space and Polity*, 17 (1), 2013, 1-16.

¹⁰¹ Nello stesso progetto, ad esempio, rientrava la creazione nel 2012 dell'assemblea cittadina sul lavoro sociale di Hervanta, rispondente all'omonimo quartiere della città di Tampere. M. VÄRTTÖ, H. RAISIO, I. ROIVAINEN, *Katsauksia ja keskustelua. Juurtumista, pettymystä ja tekemisen demokratiaa: katsaus Hervannan kansalaisraadinn vaikuttavuuteen*, in *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 43 (1), 2019, 79-90. Cfr. anche: M. VÄRTTÖ, *Democratization of Organizational Change Process through Deliberation*, in *Leadership and Organization Development Journal*, 40 (7), 2019, 791-802.

European Platform of Participatory Budgeting for Youth, anche nota come *Com'ON Europe*. L'obiettivo principale della piattaforma è quello di rafforzare la partecipazione dei giovani nella vita politico-istituzionale locale, supportando l'adozione e la distribuzione del bilancio partecipativo come strumento per eccellenza di democrazia partecipativa nelle città europee e creando una cooperazione tra esse. Di fatto, la piattaforma è nata come una rete in *open source* tra le diverse città europee con il compito di implementare l'adozione del bilancio partecipativo tra i giovani, in modo da trasformarli in soggetti attivi nel *decision-making*, rafforzando il loro spirito di creatività e sviluppando il senso di associazionismo, di impresa e di comunità nella realtà locale e municipale, ovvero la realtà più vicina alla cittadinanza e, quindi, anche quella in cui è maggiormente possibile adottare strumenti partecipativi¹⁰².

Il quadro normativo di riferimento è costituito dalle fonti dell'Unione europea, ma anche dai documenti del Consiglio d'Europa, come organizzazione sovranazionale di entità regionale deputata alla tutela e alla salvaguardia dei diritti umani e del parametro democratico nell'area europea, e, infine, dalle dichiarazioni e dalle convenzioni delle Nazioni Unite. Gli aspetti principali che spiccano tra gli obiettivi della rete *Com'ON Europe* sono proprio la partecipazione dei giovani e l'utilizzo del bilancio partecipativo, ma in modo unico e originale. Per questo motivo, la piattaforma prevede il coinvolgimento dei giovani sia attraverso organizzazioni, associazioni e ong, sia singolarmente o in gruppi più o meno ristretti, non organizzati da associazioni.

La rete *Com'ON Europe* ha coinvolto in particolare il cd. *Network of European Youth Capitals*, cioè la rete che connette fra loro le città designate come capitali europee per la gioventù¹⁰³, con l'obiettivo di creare una piattaforma comune per monitorare il bilancio partecipativo per i giovani e attivare progetti locali e municipali per l'anno 2019/2020, oltre che contribuire al riconoscimento sia a livello europeo che a livello globale del ruolo dei giovani nel processo decisionale. Le sette città cooptate per questo esperimento dalla rete (Torino, Braga, Maribor, Thessaloniki, Cluj-Napoca, Varna e Cascais) sono, di fatto, diventate dei laboratori per l'adozione del bilancio partecipativo dei giovani per l'anno 2019/2020, fornendo un modello per tutte le altre città dell'area europea, sia relativamente

¹⁰² A. FARKAS, A. POPESCU, A. DANTAS, B. PAPAIOANNOU, C. SANTOS, C. FERNANDO, M. CAPELLA, M. NARCISO, M. HRISTOV, N. ROŠKAR, O. ALMĂȘAN, Ö. SZOKOLAY, R. KISGYÖRGY, S. PETROV, Ž. MILOVANOVIČ, in the framework of the project entitled COMON Europe, *White Paper in Participatory Budgeting for Youth*, European Commission, 2019, 5-6. Il paper è consultabile online al link: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/ef4ba16-d4f9-4c97-b3fe-89626e4d9eac/COM_ON%20Europe%20White%20Paper%20EN.pdf (ultimo accesso: 17.11.2024).

¹⁰³ Il titolo di capitale europea dei giovani è sorto nel 2009 con l'obiettivo di inaugurare una politica comune più vicina alle tematiche dei giovani e di coinvolgerli nel settore pubblico. Di fatto, la città nominata, di volta in volta, capitale europea si obbliga ad attivare strategie e programmi per incrementare la partecipazione dei giovani, ma anche per rispondere ai loro interessi. Al tempo del *white paper* qui richiamato, la rete comprendeva: Torino (Italia), capitale dei giovani nel 2010; Braga (Portogallo), capitale dei giovani nel 2012; Maribor (Slovenia), capitale dei giovani nel 2013; Thessaloniki (Grecia), capitale dei giovani nel 2014; Cluj-Napoca (Romania), capitale dei giovani nel 2015; Varna (Bulgaria), capitale dei giovani nel 2017; Cascais (Portogallo), capitale dei giovani nel 2018. Negli anni successivi, si sono aggiunte alla rete: Novi Sad (Serbia), capitale dei giovani nel 2019; Amiens (Francia), capitale dei giovani nel 2020; Klaipėda (Lituania), capitale dei giovani nel 2021; Tirana (Albania), capitale dei giovani nel 2022; Lublino (Polonia), capitale dei giovani nel 2023; Gand (Belgio), capitale dei giovani nel 2024. Inoltre, nel momento in cui si scrive il testo, è noto che alla rete si aggiungeranno anche le città di Leopoli (Ucraina), capitale dei giovani designata per il 2025, e Tromsø (Norvegia), capitale dei giovani designata per il 2026.

ai cd. *youth programmes* a livello locale/municipale, sia per forgiare città più *youth friendly*. Pertanto, tutte e sette le città hanno attivato un bilancio partecipativo per i giovani solo per il periodo determinato.

L'esperimento si è prefissato, anzitutto, di plasmare comunità più forti e coese («*Happier, stronger [...] More empowered and self-reliant youth communities*»), incrementando il rapporto di fiducia reciproca esistente tra giovani e istituzioni locali («*Increased mutual trust and appreciation between young citizens and local governments [...] Increased mutual trust and appreciation between young citizens and other citizens*»), la coesione sociale e il senso di responsabilità tra i giovani («*Increased social cohesion and inclusiveness among young people*»), ma anche creando un'attitudine dei giovani per la cittadinanza attiva e per la democrazia deliberativa e partecipativa («*Developed skills and knowledge for active citizenship and an entrepreneurial attitude [...] Participatory governance, participatory democracy [...] More deliberative culture and sense of partnership and ownership among young people*»)¹⁰⁴.

Al termine dell'esperimento sono emerse diverse problematiche da considerare per un'eventuale attivazione del bilancio partecipativo per i giovani nelle realtà cittadine. Il primo problema ha riguardato la sincronizzazione di tale strumento partecipativo con altri bilanci partecipativi eventualmente attivati nel territorio preso in considerazione dall'esperimento e/o con altri strumenti partecipativi in generale. Ad esempio, nelle città portoghesi di Braga e Cascais l'esperimento rischiava di confondersi sia con i bilanci partecipativi attivati a livello municipale sia con il bilancio partecipativo attivato in Portogallo a livello nazionale. La necessità di creare una sincronia e un ordine nell'esperimento ha portato a discernere materie, obiettivi, investimenti e persino infrastrutture coinvolte e a creare un coordinamento tra i vari strumenti partecipativi esistenti.

La seconda problematica ha riguardato una questione strutturale, per cui è stato necessario individuare chiaramente chi fossero gli attori chiave coinvolti nello strumento partecipativo (finanziatori, iniziatori e decisori) e come organizzare il bilancio partecipativo, quali fasi e quali processi attivare, quali regole e quali linee guida seguire e, infine, con quale grado di profondità coinvolgere i giovani. La differenza maggiore si è ravvisata proprio nella chiara individuazione del gruppo dei "decisori", ovvero dei giovani coinvolti nella decisione. I criteri di selezione, infatti, sono stati differenti in ogni città, anche in considerazione della fascia di età presa a campione (per alcuni, i giovani a partire dai 16 anni, per altri, invece, già dai 13 anni). Un'altra differenza ha riguardato le modalità di selezione dei giovani coinvolti e i processi decisionali messi in atto. Infatti, nonostante la preferenza generale per la votazione, alcune città hanno optato per procedere con modalità *online* sia di incontro che di rilevazione della decisione. Non da ultimo un'ulteriore differenza tra gli esperimenti che hanno coinvolto le diverse città si è riscontrato nella scelta di quali attori coinvolgere come facilitatori (o mentori) per i giovani, ivi comprese le ong e le associazioni, e nella decisione di utilizzare i *media* e i *social network* per la diffusione delle notizie tra i giovani decisori.

¹⁰⁴ A. FARKAS, A. POPESCU, ET ALII, in the framework of the project entitled COMFON Europe, *White Paper in Participatory Budgeting for Youth*, cit., 32-34.

Chiaramente, l'esperienza partecipativa della rete *Com'ON Europe*, oltre che essere vestito dei caratteri di transitorietà e di temporalità tipici dei laboratori politici e democratici, si differenzia notevolmente dai due casi ritenuti come pionieristici a livello europeo, cioè dai casi di Lublino e di Tampere. Infatti, mentre questi ultimi sono stati adottati in seno alle municipalità quasi nella carenza normativa circostante o, comunque, nella sua vaghezza sia a livello sovranazionale che a livello europeo (se si pensa alla data dei documenti citati e all'elaborazione della cd. *Youth Policy*) e, quindi, facendo riferimento quasi esclusivamente alla normativa nazionale e locale, la rete *Com'ON Europe* ha agito in un momento successivo e differente, distinto da una maggiore sensibilità nei confronti dei giovani e da una cultura politica più attenta verso l'inclusione sociale e verso l'attivazione di strumenti di democrazia partecipativa. Pertanto, si va ad inserire sicuramente all'interno di tutti quei discorsi relativi all'implementazione della partecipazione dei giovani, come sfida alle loro caratteristiche intrinseche di vulnerabilità e di esclusione sociale, e, al tempo stesso, si colloca in un periodo precedente e preparatorio alle nuove politiche sull'attivazione di strumenti *ad hoc* per la cittadinanza giovane (come concepiti anche dai Programmi della Commissione UE del 2019-2024 e del 2024-2029).

7. Brevi conclusioni comparate

La partecipazione dei giovani può essere vista come una forma di alleanza tra giovani e adulti. Ci sono diversi gradi nei quali si può essere coinvolti o si possono assumere delle responsabilità, a seconda della situazione locale, delle risorse, dei bisogni o dei livelli di esperienza. Il filo conduttore intercorrente tra la cittadinanza e le istituzioni nei confronti dei giovani si concretizza in un invito alla partecipazione come educazione alla cittadinanza¹⁰⁵. Il ruolo delle istituzioni è oggi concentrato sul tentativo di superare tutti quegli ostacoli, costituiti anche dagli stereotipi sociali e dalle barriere psicologiche, che si frappongono ad una corretta e salubre partecipazione dei giovani, variando il precedente approccio "adulto-centrico" (*adult-centred*) con un approccio "giovane-centrico" (*youth-centred*), che diventi la priorità anche per mezzi e strumenti di democrazia partecipativa già collaudati.

L'interesse a coinvolgere nella fase di *decision-making* anche i giovani è ben tangibile sia nella *Youth Policy*¹⁰⁶ dell'Unione europea che nei cd. *Youth Goals*¹⁰⁷, con l'intenzione di valorizzare la presenza e spesso anche le intuizioni dei giovani, facendoli uscire da quell'esclusione dovuta a governi che non li prendono in considerazione o, comunque, ne limitano il ruolo. Inoltre, partendo da quel concetto di partecipazione come educazione alla

¹⁰⁵ J.S. LEVY, *Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference*, in *Conflict Management and Peace*, 25(1), 2008, 1–18.

¹⁰⁶ COUNCIL OF EUROPE, *Youth policy*, March 22, 2022. Il testo è consultabile online al link <https://www.coe.int/en/web/youth/youth-policy> (ultimo accesso: 23.10.2024).

¹⁰⁷ *European Youth Goals 2019–2027*, March 22, 2022. Il testo è consultabile online al link <https://youthforeurope.eu/european-youth-goals-2019-2027/> (ultimo accesso: 23.10.2024).

cittadinanza di Arnstein¹⁰⁸ e Hart¹⁰⁹, di cui si è trattato al principio di questo testo, un simile coinvolgimento dei giovani tramite uno strumento di democrazia partecipativa assume dei caratteri tipici della “pedagogizzazione” della politica e del diritto¹¹⁰.

Tuttavia, esistono diverse difficoltà non solo intrinseche alle condizioni legate all’età dei giovani, ma anche variabili e dipendenti dall’ambiente considerato. Per cui attivare strumenti più inclusivi di democrazia partecipativa che riguardino i gruppi giovani cambia a seconda delle situazioni sociali, antropiche, geografiche ed economiche di ogni realtà e varia anche in relazione alla ragione territoriale considerata. Per questo motivo, si è osservato che alcuni strumenti di democrazia partecipativa, già attivati con un certo successo a livello territoriale, possono essere allargati alla partecipazione della componente giovanile, perché sono caratterizzati da quel senso di *ownership*, ovvero quel legame di appartenenza delle tematiche discusse alla cittadinanza chiamata ad intervenire, che riesce a coinvolgere come *stakeholders* anche gruppi di persone generalmente poco rappresentati¹¹¹. Si è, infatti, dimostrato che il coinvolgimento dei giovani nel *decision-making* territoriale attraverso strumenti di democrazia partecipativa, *in primis* il bilancio partecipativo municipale, ha avuto un impatto positivo sulle istituzioni locali, migliorando il dialogo tra diverse componenti della società e incoraggiando il rispetto tra le parti¹¹². In ogni caso, è doveroso notare che anche nell’attivazione del bilancio partecipativo per i giovani ci sono lacune, che spesso nascondono una poco corretta interpretazione di tale strumento partecipativo o, in ogni caso, un atteggiamento tokenistico da parte delle istituzioni.

Alcuni studiosi¹¹³ hanno proposto una classificazione che distingue le tre logiche sottese al bilancio partecipativo in generale – e, quindi, anche al suo allargamento verso i giovani. Esse sono: la logica politica, che si propone una «democratizzazione della democrazia»¹¹⁴ e contribuisce a costruire e ad approfondire gli strumenti di democrazia partecipativa; la logica della buona amministrazione, che mira a migliorare la *governance* attraverso il dialogo con la cittadinanza; e, infine, la logica meramente tecnocratica, relativa alla costruzione di un sistema più trasparente ed efficiente, anche in termini di riduzione delle spese.

Confrontando i due casi riportati, quello di Lublino e quello di Tampere, le tre logiche sottese generalmente al bilancio partecipativo sono sempre presenti. Tuttavia, è possibile

¹⁰⁸ S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit.

¹⁰⁹ R. HART, *Children’s Participation: from Tokenism to Citizenship*, cit.

¹¹⁰ D. LÜKÜSLÜ, A. PAIS, D. TUORTO, A. WALTHER, “This is a Compressed Political system”. *Ambivalences of Formal Youth Participation*, in A. WALTHER, J. BATSLEER, P. LONCLE, A. POHL (eds.), *Young People and the Struggle for Participation*, London, Routledge, 67–81.

¹¹¹ P. LEHTONEN, K. RADZIK-MARUSZAK, *Inclusion as ownership in participatory budgeting: facilitators’ interpretations of public engagement of children and youth*, in *Critical Policy Studies*, 18(1), 2014 73-91. Cfr. anche: P. LACHAPPELLE, *A Sense of Ownership in Community Development: Understanding the Potential for Participation in Community Planning Efforts*, in *Community Development*, 39(2), 2008, 52–59.

¹¹² P. LEHTONEN, K. RADZIK-MARUSZAK, *Inclusion as ownership in participatory budgeting*, cit., 76. Cfr. anche: WEST BERKSHIRE CHILDREN & YOUNG PEOPLE’S TRUST, *Participation Toolkit*, June 2010. Il documento è consultabile online al link https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/ParticipationToolkit_for-children.pdf (ultimo accesso: 23.10.24).

¹¹³ Y. CABANNES, B. LIPIETZ, *The Democratic Contribution of Participatory Budgeting*, Working Paper Series, 15, 2015, 168 ff.; Y. CABANNES, B. LIPIETZ, *Revisiting the Democratic Promise of Participatory Budgeting in Light of Competing Political, Good Governance and Technocratic Logics*, in *Environment and Urbanization*, 30 (1), 2018, 67-84.

¹¹⁴ Y. CABANNES, B. LIPIETZ, *Revisiting the Democratic Promise of Participatory Budgeting*, cit., 72.

riscontrare le differenze tra un bilancio partecipativo quasi etero-diretto e gestito da associazioni e organizzazioni, che dovrebbero svolgere il ruolo di facilitatore (la città polacca di Lublino), e un bilancio partecipativo nato più come evoluzione naturale del modello giuridico-politico nazionale (la città finlandese di Tampere). Sicuramente, le differenze principali sono dovute anche alla diversità non solo del tessuto sociale e politico cittadino, ma anche al più ampio contesto nazionale in cui le due città sono immerse, considerando le radici storiche, politiche e giuridiche di ogni Stato.

Infatti, Lublino è stata una delle prime città ad innovare il processo decisionale municipale, creando uno strumento devoluto esclusivamente ai giovani, ma qualsiasi strumento partecipativo si è dovuto confrontare con la realtà nazionale polacca, ivi compresa l'adozione del bilancio partecipativo municipale contenuta da una legge statale, che ha "snaturato" la natura laboratoriale dell'esperimento cittadino, creando una serie di limiti e di procedure standard da cui è impossibile prescindere. La struttura stessa del bilancio partecipativo si è rivelata più macchinosa, quasi retaggio di una costruzione che affonda le proprie radici nel modello socialista di derivazione sovietica, mentre la funzione che essa ha ricoperto all'interno del processo decisionale è spesso stata minima, derubricata ad un mero livello consultivo anche per via di alcune interpretazioni giurisprudenziali.

Al contrario, l'esperimento finlandese di Tampere, seppur in via provvisoria e transitoria, appare più celere, meno formalistico e, soprattutto, più vicino a realizzare la costruzione di una società *youth-centred*. La finalità stessa per cui è stato adottato si fonda proprio sul proposito di eliminare le barriere strutturali esistenti per una corretta partecipazione dei giovani, tanto da costruire uno strumento partecipativo più ampio che li coinvolga al pari degli altri gruppi sociali. Partendo dall'intento a cui aspira la promozione della partecipazione dei giovani, il caso di Tampere è sicuramente più inclusivo, mirando alla fuoriuscita da quello *status* di "vulnerabilità" dovuto alla giovane età e alla costruzione di un'eguaglianza partecipativa, intento che si rispecchia *in toto* sia nelle linee guida del Consiglio d'Europa per la partecipazione dei giovani, che nelle strategie e nei programmi dell'Unione europea.