

UNIONE DELLA ROMAGNA FAENTINA

MOZIONE

Oggetto: **Introduzione strumenti di Partecipazione e Democrazia Diretta**

Al Presidente, alla Giunta e al Consiglio dell'Unione della Romagna Faentina

Premesso che:

- una cittadinanza attiva e la partecipazione diretta dei cittadini alla politica sono espressione di una democrazia sana e viva;
- i cittadini, in numero sempre crescente, chiedono di essere ascoltati, di poter partecipare e influire sulle questioni pubbliche;
- è assolutamente necessario ed indispensabile coinvolgere la comunità nella formazione della volontà politica e nelle decisioni, introducendo nuovi e moderni strumenti che non mettono in discussione o in difficoltà il sistema rappresentativo, ma, anzi, lo integrano e lo completano;
- l'attuale Governo, in tema di Democrazia Diretta, ha istituito un Ministero dedicato.

Preso atto che:

- con il conferimento di tutte le funzioni fondamentali dei comuni all'Unione, ultimato nel Gennaio 2018, l'URF è di fatto l'Ente più importante e con più potere decisionale del nostro territorio. E il proprio statuto ne regola l'attività.

Considerato che:

- all'interno dello Statuto dell'Unione (Titolo VI – Istituti di Partecipazione - Art.58) si fa riferimento solo a Istanze, Petizioni e Proposte;
- alcuni comuni facenti parte dell'Unione, tra cui Faenza, prevedono all'interno dei loro statuti ulteriori importanti misure di partecipazione come i Referendum Consultivi, Propositivi ed Abrogativi;
- in tante realtà si stanno introducendo nuovi metodi di partecipazione dei cittadini alla politica, che spesso sono applicati con notevole successo.

Considerato inoltre che:

- in questi mesi si sta definendo un progetto di riordino Istituzionale dell'Unione della Romagna faentina che prevede la prossima modifica degli statuti comunali e di quello dell'Unione stessa. Più volte i proponenti si sono detti disponibili a ricevere proposte da parte delle opposizioni.

Si chiede al Presidente, alla Giunta e al Consiglio dell'Unione della Romagna Faentina:

- di prevedere l'inserimento nello Statuto dell'Unione di ulteriori misure di partecipazione e Democrazia Diretta (descritte nell'Allegato e che saranno poi definite con un apposito Regolamento condiviso) come l'introduzione:
 1. del Referendum Consultivo, Propositivo ed Abrogativo;

2. dell'Iniziativa Popolare a voto consiliare;
3. dell'Istruttoria Pubblica;
4. del Bilancio Partecipativo;
5. del Consiglio dell'Unione aperto ai cittadini.

Andrea Palli
Consigliere Unione della Romagna Faentina
Movimento 5 Stelle



**DESCRIZIONE (PARZIALE ED INDICATIVA)
DEGLI STRUMENTI PROPOSTI
DI PARTECIPAZIONE E DEMOCRAZIA DIRETTA**

1

Referendum Consultivo, Propositivo ed Abrogativo

Il termine "Referendum" deriva dal gerundivo del verbo latino "refero" (riportare, riferire), "referendum", che nell'espressione "ad referendum" significa "convocazione".

Si tratta di un istituto giuridico elettorale contemplato dalla Costituzione Italiana: in poche parole, attraverso un referendum si può chiedere ad un corpo elettorale il consenso o il dissenso riguardo ad una decisione in merito ad una singola questione.

Si tratta quindi di uno strumento di democrazia diretta ampiamente previsto, nelle sue varie forme, in moltissimi enti territoriali, che permette agli elettori di esprimere il proprio parere su tematiche specifiche.

Referendum consultivo: serve a chiedere il parere dei cittadini su una determinata questione politica, senza effetto vincolante.

Referendum propositivo: serve a proporre una nuova legge.

Referendum abrogativo: serve ad abrogare (in modo totale o parziale) una legge esistente o un atto che ha forza di legge.

Tratto da:

**Più democrazia nella politica comunale
Strumenti di partecipazione deliberativa e di democrazia diretta a livello comunale**

Una guida

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto

Bolzano/Rovereto, settembre 2014

© Copyright *POLITIS*

Editore: *Coop. sociale* POLITIS ONLUS

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2014/11/piu%CC%80-democrazia-nella-politica-comunale.pdf>

2

Iniziativa popolare a voto consiliare

“Iniziativa popolare”, all’interno del gergo internazionale sulla democrazia diretta, significa un’iniziativa legislativa che parte dai cittadini. L’iniziativa è l’acceleratore in mano ai cittadini per spronare la politica rappresentativa a trovare nuove soluzioni per un problema presente, oppure a sottoporre a tutto l’elettorato una proposta di norma che proviene da altri cittadini

L’iniziativa popolare a voto consiliare

L’iniziativa popolare a voto consiliare di regola è presente negli statuti comunali italiani. Consiste in una proposta di atto giuridico comunale, elaborato da un gruppo di cittadini promotori, indirizzata al Consiglio o alla Giunta. Il numero di firme richieste per tale proposta varia dallo 0,5 fino al 2% degli elettori. Il testo della proposta popolare, assieme alle firme va consegnato alla segreteria generale del Comune. Dopo la verifica delle firme la proposta passa al Consiglio comunale per essere posta all’ordine del giorno della successiva riunione del Consiglio. Questo, di regola non ha un termine perentorio per discutere la proposta popolare. Il Consiglio può accettare la proposta in forma invariata, può modificare la proposta e poi approvarla, oppure può bocciarla. La discussione finale della proposta di norma popolare dovrebbe essere indetta entro un chiaro termine.

Questo diritto dei cittadini potrebbe essere rafforzato prevedendo una votazione referendaria nella forma seguente: qualora il Consiglio comunale non discuta la proposta popolare entro un termine predefinito, il Comitato dei Garanti comunale vaglia la proposta che successivamente passa alla votazione popolare.

L’amministrazione comunale potrebbe promuovere questo diritto anche con l’allestimento di una pagina apposita all’interno del suo sito, in cui i cittadini possono sia essere informati sulle proposte di norma popolari correnti sia firmarle online. Se il numero minimo di firme elettroniche è raggiunto entro un termine previsto, le proposte popolari passerebbero automaticamente all’iter normale di discussione nel Consiglio comunale.

A causa dell’assenza di termini chiari per la discussione della proposta e a causa

della mancanza del diritto di poter indire una votazione referendaria nel caso in cui il Consiglio bocciasse la proposta, l'iniziativa popolare a voto consiliare in Italia viene lanciata molto raramente. Negli Statuti Comunali questo diritto dei cittadini può assumere questa forma:

Statuto Comunale - Art. XXX

Iniziativa popolare a voto consiliare

I cittadini possono esercitare l'iniziativa degli atti amministrativi mediante la proposta di atto amministrativo di iniziativa popolare a voto consiliare. I promotori di una iniziativa popolare a voto consiliare devono costituirsi in comitato composto da almeno 11 cittadini elettori.

Il comitato deve rendere conto pubblicamente, con criteri di massima trasparenza, di tutti i movimenti di denaro relativi all'iniziativa, pena la decadenza della stessa. Il numero di firme da raccogliere a sostegno di una iniziativa popolare a voto consiliare deve essere almeno pari allo 0,5% del numero degli elettori del Comune. Il tempo per la raccolta di firme è di massimo 180 giorni.

Il testo della proposta di iniziativa popolare a voto consiliare deve essere consegnato alla Segreteria Generale. Una iniziativa popolare a voto consiliare, in seguito alla raccolta delle firme valide nei tempi prescritti, viene discussa nel primo Consiglio Comunale utile.

La discussione può avere un tempo massimo di 3 mesi dalla data di presentazione delle firme alla Segreteria Generale. In mancanza di voto consiliare la iniziativa sarà sottoposta a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti.

3

Istruttoria pubblica

L'informazione più puntuale e completa possibile fa parte dei compiti istituzionali di ogni amministrazione comunale e sta alla base della partecipazione dei cittadini. La trasparenza è un principio di fondo dell'amministrazione pubblica che deve trovarsi a disposizione del cittadino, non viceversa. Se non diversamente disciplinato, vale il principio che tutte le norme e tutti gli atti amministrativi di un Comune devono essere pubblici. Un Comune deve creare i presupposti affinché tutti i cittadini abbiano accesso alle informazioni.

L'Istruttoria Pubblica

L'Istruttoria Pubblica è l'opportunità di un confronto pubblico, tra cittadini e Amministrazione comunale, riguardante la formazione di atti (normativi o amministrativi) prima dell'adozione del provvedimento finale. L'istruttoria si volge nella forma di pubblico contraddittorio, a cui possono

partecipare, per il tramite di un esperto di parte, oltre alla giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere diffuso.

L'Istruttoria Pubblica è uno strumento di partecipazione previsto in alcuni comuni italiani tra cui Bologna, Bolzano, Modena, Jesi (AN), Vicenza. Viene effettuata su un determinato argomento, con sedute pubbliche a cui può partecipare la cittadinanza, con diritto di intervento, possono essere depositati documenti, sentiti esperti. Alla fine viene redatto un verbale con le conclusioni dell'istruttoria pubblica dato ai Consiglieri Comunali come base per la loro discussione in aula su questo argomento. È interessante il fatto che può essere richiesta anche dai cittadini raccogliendo un determinato numero di firme.

Come strumento è interessante, perché fornisce la possibilità ai cittadini di far effettuare una discussione pubblica su un determinato argomento che sta a cuore ai cittadini. Il risultato non è però vincolante per gli amministratori, ma fornisce solo una base informativa su cui discutere in Consiglio Comunale. Per questo ultimo aspetto, non dovrebbe essere richiesto un gran numero di firme per attivare la Istruttoria Pubblica. A Bologna vengono richieste 2000 firme con una popolazione di 381.000 persone, ovvero lo 0,5%. Inoltre ci devono essere tempi rapidi di attivazione (30 giorni), tempi lunghi per la raccolta firme (180 giorni), tempi rapidi per lo svolgimento (30 giorni), e, infine, risultato certo.

Ecco la mia proposta di articolo da introdurre di uno Statuto Comunale, basato sugli esempi, ottimizzati dal punto di vista dei cittadini, delle città dove questo strumento è presente.

Statuto Comunale – Art XXX

Istruttoria Pubblica

1. Nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di regolamenti o di atti amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da Istruttoria Pubblica, secondo le modalità stabilite dal Regolamento.
2. Sull'indizione dell'istruttoria decide il Consiglio comunale quando è su proposta della Giunta, di due capigruppo del Consiglio, di un Consiglio di Quartiere. L'istruttoria deve essere indetta altresì quando ne faccia richiesta almeno lo 0,05% della popolazione.
3. La richiesta deve essere presentata da un comitato promotore composto da non meno di dieci cittadini.
4. I cittadini di cui al precedente comma devono provvedere alla raccolta delle firme entro 180 giorni dalla presentazione della richiesta di istruttoria alla Segreteria Generale.
5. L'istruttoria deve essere indetta entro trenta giorni dal deposito presso la Segreteria Generale delle firme richieste.
6. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, a cui possono partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla Giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale e singoli cittadini.
7. Il documento finale della Istruttoria Pubblica diventa la base del dibattito relativo all'oggetto dell'istruttoria in Consiglio Comunale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.
8. Il Regolamento disciplina le modalità di raccolta delle firme per la richiesta, le forme di pubblicità, le modalità di svolgimento dell'istruttoria, che deve essere conclusa entro trenta giorni dall'inizio.
9. Sono fatte salve le forme di partecipazione ai procedimenti di amministrazione

giuridica generale previste dalla legislazione vigente.

Qui gli esempi esistenti in Italia

Bologna

L' Istruttoria Pubblica è uno degli strumenti utilizzati dal Comune di Bologna per la promozione degli istituti di partecipazione e per la valorizzazione delle forme di consultazione dei cittadini. L'Istruttoria Pubblica può essere indetta nei procedimenti di elaborazione di atti normativi o amministrativi a contenuto generale.

Viene indetta:

- su proposta della Giunta
- su proposta di due Capigruppo del Consiglio Comunale
- su proposta di un Consiglio di Quartiere
- su richiesta di 2000 persone titolari del diritto di partecipazione

Sono titolari del diritto di partecipazione i cittadini:

- iscritti nelle liste elettorali del comune di Bologna
- residenti nel Comune, non ancora elettori, che abbiano compiuto il 16° anno di età
- cittadini non residenti, ma che nel Comune esercitano la loro attività prevalente di lavoro o di studio (attività che l'interessato può autocertificare)
- gli stranieri e gli apolidi residenti nel comune di Bologna o che comunque vi svolgano la propria attività prevalente di lavoro e studio.

Possono fare la richiesta gruppi di cittadini, associazioni, comitati, purché portatori di interessi non individuali.

La richiesta, scritta e motivata, indirizzata al Sindaco, deve essere sottoscritta da almeno 2.000 persone e consegnata presso gli uffici individuati di volta in volta per le singole istruttorie. La raccolta delle firme deve effettuarsi su fogli di carta libera sui quali è indicando il procedimento amministrativo per cui viene richiesta l'istruttoria. I fogli devono essere vidimati dal dirigente del settore competente per materia. Se espressamente richiesto da chi promuove l'istruttoria, i fogli possono essere tenuti a disposizione dei cittadini per la sottoscrizione, presso il Comune , durante gli orari d'ufficio e secondo le indicazioni del responsabile del procedimento.

I fogli recanti le firme dei sottoscrittori, vengono ritirati dal legale rappresentante dell'associazione o comitato che ha richiesto la raccolta delle firme presso il Comune. Il responsabile del procedimento, verificata la regolarità delle firme, presenta il fascicolo con la richiesta di Istruttoria Pubblica al Presidente del Consiglio Comunale per la decisione del Consiglio stesso circa la sua indizione.

Dopo l'esecutività della delibera consiliare di ammissione dell'istruttoria, ne viene dato avviso pubblico tramite manifesto e pubblicazione su almeno due quotidiani, di cui uno a carattere locale.

La prima seduta si tiene entro due mesi dalla pubblicazione dell'avviso stesso. Le sedute si svolgono nella forma di pubblico contraddittorio e si tengono nella sala del Consiglio Comunale, presiedute dal Presidente del Consiglio comunale. Di ogni seduta viene redatto un verbale.

Al termine dell'ultima seduta, il Presidente del Consiglio redige una relazione che, trasmessa al Consiglio Comunale, viene acquisita come base del dibattito relativo all'oggetto dell'istruttoria.

Normativa di riferimento

Statuto del Comune di Bologna

Art. 12 – Istruttoria Pubblica

1. Nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale l'adozione del provvedimento finale può essere

preceduta da Istruttoria Pubblica.

2. Sull'indizione dell'istruttoria decide il Consiglio Comunale quando è su proposta della Giunta, di due capigruppo del Consiglio, di un Consiglio di Quartiere. L'istruttoria deve essere indetta altresì quando ne facciano richiesta almeno duemila persone salvo motivato diniego approvato a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri Comunali assegnati.

2 bis. La richiesta deve essere presentata da un comitato promotore composto da non meno di venti cittadini rientranti nelle classificazioni definite all'art. 3.

2 ter. I cittadini di cui al precedente comma 2-bis devono provvedere alla raccolta delle firme entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta di istruttoria alla Segreteria Generale.

2 quater. L'istruttoria deve essere indetta entro sessanta giorni dal deposito presso la Segreteria Generale delle duemila firme richieste.

3. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla Giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.

4. Il Regolamento disciplina le modalità di raccolta delle firme per la richiesta, le forme di pubblicità, le modalità di svolgimento dell'istruttoria, che deve essere conclusa entro tempi certi.

5. Sono fatte salve le forme di partecipazione ai procedimenti di amministrazione giuridica generale previste dalla legislazione vigente.

Modena

Istituti di partecipazione: Istruttoria Pubblica

Modalità

L'Istruttoria Pubblica è indetta dal Consiglio Comunale su proposta (in alternativa):

- della Giunta
- di un quinto di consiglieri o di almeno tre capigruppo del Consiglio
- di due consigli di circoscrizione
- di almeno mille persone.

L'Amministrazione dà avviso alla cittadinanza, con mezzi idonei, della data e del luogo della seduta istruttoria, che dovrà tenersi entro due mesi dalla pubblicazione dell'avviso stesso.

Le sedute sono convocate dal Sindaco o da un suo delegato. Durante le sedute vengono redatti processi verbali e i partecipanti possono presentare relazioni scritte che vengono acquisite agli atti del procedimento. I risultati della seduta vengono trasmessi al Consiglio Comunale che acquisisce questi documenti come base del dibattito relativo all'oggetto dell'istruttoria pubblica.

Normativa di riferimento

Titolo II dello Statuto Comune Comunale di Modena

Regolamento Comunale sugli Istituti di

Partecipazione

Articolo 18 Istruttoria pubblica

1. Nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di atti normativi amministrativi di carattere generale l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da Istruttoria pubblica.

2. Sull'indizione dell'istruttoria decide il Consiglio comunale su proposta della Giunta, di 1/5 di Consiglieri o almeno 3 Capigruppo del consiglio, di 2 Consigli di circoscrizione. L'istruttoria può essere altresì indetta quando ne facciano richiesta almeno 1000 persone.

3. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, cui possono

partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla Giunta e ai gruppi consiliari, Circoscrizioni, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse non individuale.

4. Il regolamento disciplina le modalità di raccolta delle firme per la richiesta, le forme di pubblicità, le modalità di svolgimento dell'istruttoria, che deve essere conclusa entro tempi certi.

5. Sono fatte salve le forme di partecipazione ai procedimenti di amministrazione giuridica generale previste dalla legislazione vigente.

4

Il bilancio partecipativo – Deliberare sulle finanze del proprio Comune

Un bilancio partecipativo è un percorso strutturato di deliberazione dei cittadini su una parte del bilancio del proprio Comune. Si tratta di una procedura ben disciplinata da regolamenti che consente ai cittadini di un Comune di qualsiasi dimensione di partecipare democraticamente alle scelte di bilancio del proprio Comune. Questo diritto di partecipazione può interessare tutto il bilancio oppure una sua parte significativa.

Cos'è un bilancio partecipativo?

A seconda del contesto e dello scopo di questa forma specifica di partecipazione civica, si sono affermati diversi tipi e diversi percorsi di bilancio partecipativo. Si tratta sempre di garantire più trasparenza e più efficacia nell'impiego delle risorse, più controllo dal basso, più consenso e più equità distributiva. I cittadini, in fin dei conti, sono sia gli utenti finali dei servizi pubblici comunali, sia i loro finanziatori attraverso tasse e tributi. La procedura del bilancio partecipativo non è un evento singolare, ma un percorso ben strutturato che dura più mesi e si svolge parallelamente all'elaborazione del bilancio di previsione da parte dell'amministrazione comunale e della sua approvazione da parte dei consiglieri eletti.

Il bilancio partecipativo è lo strumento partecipativo a livello comunale che negli ultimi 15 anni ha riscosso più interesse e successo. Nato in Brasile e Nuova Zelanda si è diffuso negli ultimi 10 anni in vari paesi europei. Dal 2001 al 2010 il numero di esempi è salito a più di 300, fra cui città grandi come Siviglia in Andalusia (700.000 abitanti), singoli circoscrizioni di capitali europei come Roma, Parigi e Berlino (Lichtenberg), e città di medie dimensioni come Friburgo, Hilden e Emsdetten in Germania, Bergamo e Modena in Italia. Infine, bilanci partecipativi si sono affermati come pratica partecipativa democratica perlopiù in comuni più piccoli come Grottole, Canegrate e Altidona.

Una definizione giuridica delle caratteristiche di fondo di un bilancio partecipativo

non esiste. Alcuni attivisti definiscono come tale un'informazione più attenta sul bilancio comunale, altri utilizzano tale etichetta solo per una procedura partecipativa sul modello di Porto Alegre, dove i cittadini possono deliberare sugli investimenti della propria città. Poi incontriamo metodi di partecipazione, targati diversamente, che però rispondono ai requisiti di un bilancio partecipativo. In questo contesto si propone una definizione che da una parte si presta bene per l'applicazione pratica, dall'altra parte è sufficientemente flessibile per abbracciare diverse varianti del bilancio partecipativo. Carsten Herzberg a questo proposito fissa i seguenti 5 criteri:

- Si tratta di decisioni su spese (soprattutto di investimenti) ed entrate del Comune, cioè di risorse finanziarie limitate.
- La partecipazione si svolge a livello di una città o di un comune con competenze amministrative e politiche ben definite. Un fondo specifico per un quartiere, senza diritti di partecipazione per tutti i cittadini di un Comune, non è un bilancio partecipativo.
- Si tratta di un percorso istituito non solo per un anno, destinato a ripetersi regolarmente ogni anno. Un referendum unico su questioni del bilancio e tributarie non è un bilancio partecipativo, a prescindere del fatto che non è consentito in Italia.
- La procedura si articola in forme di interazione pubblica fra cittadini e amministrazione basate su assemblee civiche e su Internet. Un'inchiesta o consultazione generale della popolazione non è un bilancio partecipativo, nemmeno la semplice apertura di tutte le istituzioni e riunioni comunali che si occupano di affari del bilancio di previsione.
- Gli organizzatori (pubblici o civici) devono rendere conto in quale misura e in che modo le proposte e decisioni dei cittadini partecipanti durante l'anno di esercizio del bilancio sono state effettivamente realizzate.

Un bilancio partecipativo, quindi, è un percorso strutturato di deliberazione dei cittadini su una parte del bilancio del proprio Comune che rispetta i 5 criteri sopra elencati.

Quali scopi persegue il bilancio partecipativo? Si tratta di consentire ai cittadini la partecipazione diretta alla formazione di una parte o di tutto il bilancio di previsione di un Comune. Il bilancio partecipativo è teso a consentire più trasparenza, più sostenibilità, più equità distributiva fra gruppi sociali e fra quartieri, e più influenza diretta della popolazione sulle politiche comunali. Coinvolgendo attivamente tanti cittadini si pensa di far crescere la responsabilità sociale e il senso civico generale. Quindi nel caso del bilancio partecipativo non si tratta di referendum popolari, senza nulla togliere all'importanza di questi strumenti all'interno della democrazia diretta. Piuttosto si tratta di un dialogo diretto fra i cittadini come tali, e fra i cittadini e gli amministratori. Un processo che crea più trasparenza, consenso e sensibilizzazione per i bisogni della collettività. Tutto ciò alla fine porta a delle scelte di spesa, in primo luogo per gli investimenti comunali, più attente ai bisogni e con più legittimazione democratica. Cosa significa più democrazia in questo contesto? Semplicemente un orientamento degli investimenti più consono alle preferenze dei cittadini e un loro ruolo più attivo nel dibattito e nell'approvazione di almeno una parte del bilancio di previsione del proprio Comune. Ciò non esautorava i rappresentanti politici nel loro ruolo istituzionale, ma fornisce un aggancio necessario con gli elettori e li induce ad un rispetto più coerente di programmi e principi. Il bilancio partecipativo comunque rappresenta una nuova qualità di partecipazione, raggiunta tramite il coinvolgimento diretto dei cittadini e più obblighi di informazione e rendicontazione degli amministratori. Ogni Comune è libero di introdurre il bilancio partecipativo, ma è altresì pensabile una modifica dell'Ordinamento dei Comuni (in Trentino-Alto Adige competenza regionale) per prevedere forme di questo strumento democratico

per tutti i Comuni della regione.

Come funziona il bilancio partecipativo?

Il bilancio partecipativo da una parte deve consentire più informazione e preparazione fra i cittadini, dall'altra parte non deve essere troppo impegnativo per il cittadino medio in termini di tempi e energie per assicurarsi una partecipazione numerosa. Non è pensato per togliere lavoro ai politici comunali, ma per far valere proposte, priorità e preferenze dei cittadini. L'elaborazione, il dibattito e l'approvazione del bilancio di previsione resta comunque uno dei compiti centrali della Giunta e del Consiglio comunale. Ma, in aggiunta, i cittadini ottengono più occasioni per fare sentire la loro voce presso le istituzioni. Il bilancio partecipativo non deve ritardare l'approvazione del bilancio, ma migliorare la sua qualità democratica.

Gli **attori principali** sono i cittadini, le associazioni, l'amministrazione comunale e i rappresentanti politici, nell'ambito di una procedura aperta a tutti. Politici e cittadini, insieme, si mettono d'accordo su una regia professionale e regole chiare e condivise.

Un bilancio partecipativo è un processo non partitico, a cui i cittadini partecipano in quanto tali, a prescindere da un'eventuale militanza in partiti, movimenti o associazioni di categoria. Perciò l'amministrazione comunale è anche obbligata a informare tutti i cittadini in ugual modo, a invitarli ad assemblee e riunioni senza canali di comunicazione privilegiati. Una facilitazione professionale garantisce una comunicazione equa, perché nessun cittadino deve essere discriminato nel suo diritto alla partecipazione. Il dibattito sulle finanze comunali fra i partiti, parte di una democrazia pluralistica, si svolge comunque nelle aule del Consiglio. Nel bilancio partecipativo sono i cittadini ad entrare in dialogo fra di loro e con i rappresentanti eletti.

La **dimensione del Comune** ha una certa importanza. Il bilancio partecipativo nei Comuni più piccoli (fino a 15.000 abitanti) può riferirsi a tutto il territorio e a tutti i cittadini in una sede unica. In comuni più grandi e città medio-grandi è inevitabile la creazione di due livelli decisionali del percorso: uno a livello di quartiere e comprensorio, un altro a livello centrale. In questa dimensione, a livello centrale, cioè del Comune nel suo insieme, spetta ai delegati eletti dalle assemblee di quartiere (Consiglio del bilancio partecipativo) riassumere le proposte, farne un documento coerente e discuterne con le istituzioni.

Nella sua **forma più semplice** un bilancio partecipativo si esaurisce in quattro semplici passaggi: i cittadini in due assemblee civiche successive propongono progetti, li discutono, formano una graduatoria secondo priorità e consegnano il risultato finale al Consiglio comunale e al Sindaco. Non può mancare una fase intermedia di verifica riguardo alla fattibilità tecnico-finanziaria delle proposte. Nelle sue forme più complesse si istituisce un percorso strutturato creando gruppi di lavoro ed eleggendo delegati per un eventuale 'Consiglio del bilancio partecipativo', a sua volta interlocutore della Giunta comunale nell'elaborazione del bilancio di previsione. Nella ripartizione del bilancio partecipativo in singoli sotto-bilanci per quartiere si rischia di perdersi in questioni spicciole e campanilistiche, perdendo di vista gli interessi comuni di tutta la città o comune.

Di regola il bilancio partecipativo si articola nelle seguenti quattro fasi:

a) La preparazione

Si organizzano incontri con i rappresentanti delle associazioni, dei Consigli di quartiere e dei partiti e della società civile in generale per definire le linee guida del percorso, le modalità di svolgimento, la parte del bilancio comunale soggetta al metodo partecipativo. Questa commissione dovrà stabilire: l'iter cronologico, il modo di pubblicizzazione, il tipo di proposte ammesse, lo svolgimento delle

assemblee civiche, le modalità di votazione delle proposte, criteri di valutazione delle proposte, obblighi e doveri dell'amministrazione comunale durante questo processo. In questa fase occorre definire precisamente ruoli e compiti sia del Comune (tecnici, politici) sia dei cittadini (e loro delegati).

b) La partecipazione in senso stretto

Di regola vengono attuati i seguenti passaggi:

- convocazione del primo giro di assemblee e consultazioni, illustrazione del bilancio e dei progetti, discussione dei criteri di priorità;
- raccolta delle proposte dei cittadini, formazione di gruppi di lavoro per approfondimenti, assistiti da tecnici comunali;
- valutazione della fattibilità delle proposte sotto aspetti tecnici e finanziari;
- nuovo giro di assemblee e consultazioni per discutere e votare i progetti;
- l'elenco delle scelte dei cittadini viene inoltrato alle istituzioni del Comune.

c) L'applicazione

Il bilancio partecipativo, scaturito dall'integrazione delle proposte dei cittadini e dalla matrice del bilancio di previsione generale, viene deliberato dal Consiglio comunale e nell'anno successivo attuato sotto la responsabilità della Giunta comunale. I cittadini ed eventuali loro delegati ('Consiglio del bilancio partecipativo') hanno il diritto all'informazione sullo stato di avanzamento dei progetti e dei lavori.

d) Rendicontazione e controllo

Questa fase segue a conclusione dell'anno di esercizio oggetto del bilancio partecipativo. In questa fase i cittadini vanno informati dei risultati dei progetti e delle misure da essi proposti. Il sindaco e la Giunta sono obbligati a render conto in vari modi predefiniti.

In uno stadio più avanzato del bilancio partecipativo con una cittadinanza già esperta, i cittadini probabilmente si incontreranno già prima della fase 1 e 2 ufficiali per riunioni informali per coordinarsi e discutere le loro idee. Con tali proposte i consiglieri comunali naturalmente potranno confrontarsi in ogni momento, anche all'esterno del bilancio partecipativo.

Durante questo processo conta soprattutto la raccolta corretta delle proposte dei cittadini, il loro dibattito interno e la formazione di una lista di priorità votata dai cittadini (non da partiti né da gruppi di interesse e associazioni di categoria). Nel percorso di partecipazione cittadini e amministrazioni riflettono e dialogano su ciò di cui il Comune ha più urgentemente bisogno e a quali investimenti dare la precedenza. Le principali "infrastrutture" del bilancio partecipativo sono le seguenti:

- assemblee civiche generali (per tutto il Comune)
- assemblee di quartiere o di frazioni del Comune
- comitati civici (Consigli di quartiere) sia in rappresentanza dei cittadini sia come organizzatori del percorso
- informazione scritta ed elettronica per tutti i cittadini (sito internet specifico del Comune)
- in aggiunta: inchieste rappresentative, consultazioni popolari

In vari comuni, che stanno già applicando il bilancio partecipativo (per es. Friburgo, Germania), in aggiunta alle assemblee civiche un campione di cittadini estratti a sorte (secondo dei criteri rappresentativi) ricevono l'invito scritto di compilare un questionario. In questo modulo possono indicare in quale settore desiderano un aumento della spesa comunale, per contro, dove desiderano risparmiare e quali sarebbero le loro proposte personali. I risultati di questa inchiesta confluiscono nel rapporto finale sul bilancio partecipativo che sarà inoltrato al Consiglio comunale.

Il metodo

Dai cinque tipi 'ideali' del bilancio partecipativo possiamo ricavare o il metodo appropriato per il rispettivo Comune oppure una combinazione di vari elementi per dotare i cittadini di un ruolo deliberativo riguardo alle finanze comunali. È importante tenere sempre fermi gli obiettivi di fondo del bilancio partecipativo: si intende solo informare e consultare i cittadini, cioè raccogliere le loro proposte per il bilancio di previsione? Oppure si intende far decidere i cittadini in libera assemblea su almeno una parte del bilancio comunale? Nel secondo caso si tratta soprattutto di quelle categorie di spesa non vincolate dalle spese amministrative fisse e da programmi di investimento pluriennali. Un'informazione più comprensibile, la consultazione dei cittadini con tutti i mezzi di comunicazione disponibili, l'illustrazione attenta di grandi progetti di investimento sono sicuramente un vantaggio per tutti. Tuttavia, di una partecipazione diretta dei cittadini alla politica si può parlare solo nel momento in cui sono istituiti dei diritti e degli strumenti praticabili per influire sulle decisioni. Altrimenti anche la stessa partecipazione, come emerge da varie esperienze, sarà alquanto contenuta.

Un modello praticabile in Comuni non troppo grandi potrebbe articolarsi in 5 passaggi:



Passo 1: 'Definire le regole del gioco'

Prima di partire col bilancio partecipativo si suggerisce di investire tempo ed energie per sviluppare il metodo e la procedura nel dettaglio fra attori politici comunali e rappresentanti della società civile. Va definito il regolamento interno. I contesti e le aspettative sono diversi fra i singoli comuni, per cui una concertazione preliminare su questi aspetti è essenziale per garantire l'accettazione e la partecipazione nei

passaggi successivi. I comitati di quartiere, un comitato misto comunale-civico, oppure anche un delegato per il bilancio partecipativo vengono incaricati per il coordinamento della procedura e la comunicazione con la cittadinanza. In questa fase va anche determinata la parte percentuale e i capitoli del bilancio da sottoporre alla partecipazione diretta dei cittadini.

Passo 2: 'I cittadini vogliono capire'

I cittadini hanno il diritto a un'informazione migliore e chiara sul bilancio di previsione del proprio Comune. Ne sono responsabili il sindaco eletto, i membri della Giunta assistiti dall'amministrazione comunale. Oggi ci sono parecchi canali utili per spiegare e comunicare il bilancio ai cittadini. Questo passo va compiuto per tempo affinché i cittadini siano ben preparati per il prossimo passo 'Decido anch'io'. Il bilancio comunale - in questa fase del bilancio si tratta di quello del medesimo anno - va illustrato in un'apposita assemblea civica. L'assessore alle finanze spiega i progetti, le spese fisse vincolate, le possibilità di variare le entrate, le obbligazioni di spesa a medio e lungo termine. Tramite il sito Internet del Comune un tecnico può rispondere a tutte le domande dei cittadini in merito al funzionamento del bilancio comunale. Se necessario si può provvedere un apposito opuscolo per spiegare il funzionamento del bilancio.

Passo 3: 'Gli amministratori ascoltano'

I cittadini sono coinvolti nelle decisioni in due passaggi distinti. Primo, possono presentare le loro idee e proposte, che vanno esaminate e verificate. Secondo, devono poter decidere in forma autonoma nelle apposite assemblee, cioè portare le proposte in una graduatoria di priorità. A questo scopo si convocano assemblee civiche, anche distinte per quartieri e frazioni (per es. a Merano e Bolzano). La Giunta comunale e almeno un rappresentante della Giunta deve essere presente a queste assemblee. I partecipanti hanno un tempo limitato per presentare le loro proposte. Successivamente alle assemblee civiche le proposte vengono valutate da parte del Comune sulla loro fattibilità tecnica e finanziaria. Il risultato va comunicato a tutti i proponenti. Alla votazione si passa solo nel passo successivo 'Decido anch'io'. In questa sede si tratterà di discutere anche delle strategie di sviluppo e dei progetti.

Passo 4: 'Decido anch'io'

Prima di questa fase in cui i cittadini stessi possono votare sulle priorità dell'impiego dei fondi del bilancio per l'anno successivo, gli amministratori devono verificare la fattibilità tecnica e finanziaria delle proposte pervenute. A questo scopo, sulla falsariga del metodo di Grottoammare, le proposte si possono suddividere in tre tipi:

1. Segnalazioni di problemi o piccoli interventi che gli uffici competenti possono risolvere direttamente.
2. Progetti che richiedono un certo finanziamento, ma ancora abbastanza contenuto da potersi realizzare in tempi brevi
3. Grandi investimenti con fabbisogno finanziario considerevole e tempi di progettazione più lunghi e complessi.

Il sindaco oppure l'assessore alle finanze deve chiarire a quali condizioni e con quale copertura finanziaria i progetti presentati potranno essere realizzati. Ai cittadini va spiegato per bene a quali altri progetti o servizi il Comune eventualmente dovrà rinunciare per poter liberare i fondi per i progetti voluti dai cittadini. Solo in base ad un tale ragionamento si possono prendere delle decisioni responsabili.

Successivamente i cittadini con un sistema di punteggio possono portare tutti i progetti giudicati fattibili in una graduatoria delle priorità. Teoricamente si possono aggiudicare anche punti negativi (a dei progetti programmati dal Comune), mentre ad altri progetti si potranno assegnare punti positivi. Il punteggio potrebbe essere piazzato anche in forma cumulativa, cioè concentrando tutti i punti disponibili su un

progetto e/o proposta ritenuto particolarmente importante. Questo passo 'decisivo' potrebbe essere integrato con un'inchiesta fra un campione rappresentativo di cittadini. Progetti votati e fattibili, che per vari motivi nell'anno di esercizio interessato non possono essere svolti, vengono rimandati all'agenda del bilancio partecipativo dell'anno successivo. Tutto quanto viene debitamente verbalizzato e ufficialmente inoltrato al Sindaco e al Consiglio comunale.

Passo 5: 'Il Comune rende conto'

La delibera definitiva con effetto legale è riservata al Consiglio comunale, che si assume anche la responsabilità politica della realizzazione del bilancio. Il ciclo della partecipazione dei cittadini si chiude solo con l'obbligo degli amministratori e degli eletti di rendere conto dell'applicazione di tutte le proposte derivanti dalle assemblee civiche. Questo avviene in un'apposita assemblea civica oppure nella prima assemblea del ciclo di bilancio partecipativo successivo. Inoltre l'amministrazione o il Presidente del Consiglio comunale mettono questo rapporto in rete e gli sportelli di servizio ai cittadini dovranno distribuirlo su carta.

La rendicontazione deve indicare quali proposte volute dai cittadini sono state realizzate. Se non sono state compiute va spiegato il perché. Proposte non realizzate devono poter essere riproposte nell'anno corrente. I cittadini con questo documento hanno in mano un metro chiaro per valutare l'operato della Giunta comunale. Chi è soddisfatto o meno può orientare le sue preferenze secondo questo risultato alle successive elezioni.

Le assemblee vanno integrate con la partecipazione *online* con un'apposita rubrica sul portale del Comune. La partecipazione *offline* nei forum e nelle riunioni, la partecipazione online e le inchieste demoscopiche possono integrarsi a vicenda. A proposito dei costi del bilancio partecipativo, il Comune può mettere a disposizione un dato importo per abitante in forma di 'budget del bilancio partecipativo'.

Esempio di regolamento del bilancio partecipativo all'interno di uno statuto comunale:

Statuto di Malles

Art. 39, comma 4

Il bilancio partecipativo

Il bilancio partecipativo è introdotto come una forma pubblica di partecipazione relativa all'impostazione del bilancio di previsione comunale e alle sue priorità. Tramite tale forma di partecipazione l'amministrazione comunale promuove la trasparenza e l'assunzione di responsabilità tanto per le spese pubbliche quanto per le possibilità di risparmio. L'attuazione viene regolata con apposito regolamento

5

Il Consiglio Comunale Aperto: cos'è, come funziona e come si può introdurre nello Statuto dei Comuni

In Italia ci sono alcuni Comuni fortunati che hanno introdotto

lo strumento del Consiglio Comunale Aperto. Si tratta di un Consiglio Comunale in cui i cittadini hanno facoltà di parlare e di essere ascoltati. Le decisioni poi vengono prese solo dai Consiglieri Comunali, ma è comunque uno strumento di partecipazione molto forte e con esiti non sempre scontati. Questo strumento esiste ad esempio a Cerro al Lambro (MI), Morciano di Romagna (RN), Manta (CN), Saronno (VA), Cortona (AR), Pecetto (TO), Spoleto (PG). Alla fine dell'articolo riporto le parti degli Statuti (dove presente) e dei Regolamenti che lo introducono in alcune città, a titolo di esempio.

Varia molto da località a località, a volte è previsto nello Statuto, a volte solo nel regolamento del Consiglio comunale. A Cortona ad esempio il Consiglio Comunale Aperto può essere richiesto, oltre che dal Sindaco o da 1/3 dei consiglieri o dalla Conferenza dei capigruppo, anche da 500 cittadini su un argomento scelto da loro. Gli amministratori sono chiamati a partecipare come ad un consueto Consiglio comunale, i cittadini possono intervenire con domande e proposte durante il dibattito. A volte il Consiglio Comunale Aperto ha carattere solo consultivo e poi per le decisioni si rimanda ad altro Consiglio Comunale ordinario, a volte invece può prendere decisioni finali sulle mozioni. Dal punto di vista dei cittadini un buon funzionamento del Consiglio Comunale Aperto si può ottenere prendendo le parti migliori presenti nei vari Comuni.

Ecco come potrebbe essere strutturato per funzionare bene:

- il Consiglio Comunale Aperto può essere convocato dal Sindaco, da un certo numero di Consiglieri (esempio 1/3) o da un comitato di cittadini con raccolta di firme (esempio lo stesso numero di quelle necessarie per presentare una lista alle elezioni comunali) su un determinato tema;
- il Consiglio Comunale Aperto permette ai cittadini di prendere la parola. Tutti, consiglieri e cittadini, hanno uguale tempo, ad esempio uno o due minuti, per parlare;
- alla fine le proposte emerse vengono votate dai Consiglieri come nei normali Consigli Comunali;
- il Consiglio Comunale Aperto viene svolto in locali sufficientemente grandi per accogliere i cittadini e non nella sede dell'abituale Consiglio comunale.
- il Consiglio Comunale Aperto viene pubblicizzato in maniera adeguata dall'amministrazione, con invio di invito scritto a partecipare a tutti i cittadini e con adeguata spiegazione del tema trattato e dell'agenda di discussione, con i punti di vista dei richiedenti e dell'amministrazione, almeno 10 giorni prima dell'evento.

Questo potrebbe essere un esempio di articolo da inserire nello Statuto comunale:

Statuto Comunale - Art. XXX

Consiglio Comunale Aperto ai Cittadini

1. Il Presidente del Consiglio convoca, almeno una volta l'anno, una 'seduta aperta ai cittadini' del Consiglio comunale, nella sua sede abituale o anche in luogo diverso, per rilevanti motivi d'interesse della comunità relativi a bisogni e richieste dei cittadini.
 - a) Di sua iniziativa, sentita la Conferenza dei capigruppo;
 - b) Su richiesta di almeno 1/3 dei consiglieri o del Sindaco;

- c) Su richiesta di almeno XXX (numero pari alle firme necessarie per presentare una lista elettorale alle elezioni comunali) residenti.
2. Tali sedute hanno carattere straordinario e sono aperte a tutti i residenti nel Comune.
3. In tali particolari sedute il Presidente garantisce la piena libertà di espressione di tutti i presenti. I rappresentanti di coloro che hanno presentato istanza di partecipazione, possono illustrare le proprie richieste anche per orientare il Consiglio Comunale nel merito. Gli interventi non possono avere una durata superiore a 3 minuti, salvo deroga consentita dal Presidente del Consiglio.
4. Le istanze che i cittadini intendono sottoporre al Consiglio comunale devono essere presentate, almeno quindici giorni prima della seduta, su apposito modulo depositato presso l'ufficio segreteria, nel quale devono essere indicati:
- a) generalità del cittadino o dei cittadini che presentano l'istanza;
 - b) indicazione dei cittadini e/o dei rappresentanti chiamati ad esporre le osservazioni, le proposte, i suggerimenti oggetto dell'istanza, nonché individuazione del soggetto destinatario delle comunicazioni dell'Amministrazione comunale;
 - c) l'oggetto dell'istanza deve riguardare problematiche della collettività del Comune;
 - d) individuazione di una eventuale proposta specifica sull'orientamento dell'Amministrazione comunale.
5. Durante le sedute 'aperte ai cittadini' possono essere approvate mozioni, ordini del giorno e deliberazioni su argomenti di competenza del Consiglio comunale. La data di convocazione del Consiglio comunale 'aperto ai cittadini' deve essere portata a conoscenza della cittadinanza almeno trenta giorni prima della data di convocazione.

Esempi di Statuti e Regolamenti vigenti delle città o Comuni che hanno il Consiglio Comunale Aperto:

Comune di Pecetto (TO)

Regolamento Consiglio Comunale - Art. 34

Consiglio Comunale Aperto

È facoltà del Sindaco, quale Presidente del Consiglio comunale, quando si debba deliberare su argomenti di particolare interesse per tutta la comunità locale che si ritiene opportuno consultare in tal modo, indire un Consiglio Comunale Aperto inteso come seduta del Consiglio alla quale la popolazione è invitata a partecipare e ad intervenire nella discussione dell'argomento all'ordine del giorno e ad esprimere sullo stesso le proprie opinioni. Terminata la consultazione della popolazione il Consiglio Comunale Aperto viene dichiarato chiuso e la seduta prosegue con le consuete modalità; il pubblico presente può solo assistere ai lavori del Consiglio secondo le normali regole.

Il Consiglio Comunale Aperto è convocato dal Sindaco con le consuete modalità, ma deve essere anche adeguatamente pubblicizzato affinché tutta la popolazione ne sia messa a conoscenza. Il Consiglio Comunale Aperto può essere convocato in luogo diverso dalla Sede comunale per esigenze tecnico-organizzative che consentano la più ampia partecipazione della popolazione.

Comune di Cortona (AR)

Statuto - Art. 25

CONVOCAZIONE DEL CONSIGLIO - VALIDITA' DELLE SEDUTE

1. Il Presidente è tenuto a convocare il Consiglio, entro un termine non superiore a venti giorni, quando lo richiedano un 1/5 dei consiglieri, il Sindaco e la Giunta inserendo all'ordine del giorno gli argomenti richiesti.

2. Il Presidente convoca il Consiglio in seduta aperta:

- a) Di sua iniziativa, sentita la Conferenza dei capigruppo;
- b) Su richiesta di almeno 1/3 dei consiglieri o del Sindaco;
- c) Su richiesta di almeno 500 cittadini residenti.

3. Nel caso di richiesta di indizione di cui precedente comma 2, lett. c, il Presidente convoca la conferenza dei capigruppo ed i promotori, presentando l'ipotesi alternativa di un'assemblea pubblica cui far partecipare il sindaco, la giunta e la commissione consiliare di riferimento. Entro 30 giorni dalla richiesta iniziale il Presidente deve convocare il Consiglio Aperto, salvo il caso in cui entro tale termine i promotori abbiano rinunciato alla richiesta, o abbiano optato per l'assemblea pubblica.

Comune di Cortona (AR)

Regolamento Consiglio Comunale - Art.55

ADUNANZE 'APERTE'

1. Il Presidente quando si verificano le particolari condizioni previste dallo Statuto o rilevanti motivi d'interesse della comunità lo fanno ritenere necessario, può convocare l'adunanza 'aperta' del Consiglio comunale:

- a) di sua iniziativa, sentita la conferenza dei capigruppo;
- b) su richiesta di almeno 1/3 dei consiglieri o del Sindaco;
- c) su richiesta di almeno 500 residenti, fatto salvo quanto previsto dallo statuto vigente;

2. dall'art. 2 del presente Regolamento.

La seduta può svolgersi nella sua sede abituale od anche nei luoghi particolari previsti.

3. Tali adunanze hanno carattere straordinario e alle stesse, con i consiglieri comunali, possono essere invitati parlamentari, rappresentanti della regione, della provincia, di altri comuni, delle circoscrizioni, degli organismi di partecipazione popolare e delle associazioni sociali, del volontariato, politiche e sindacali interessate ai temi da discutere.

4. In tali particolari adunanze il Presidente, garantendo la piena libertà di espressione dei membri del Consiglio comunale, consente anche interventi di cittadini presenti in aula, dei rappresentanti come sopra invitati, che portano il loro contributo di opinioni, di conoscenze, di sostegno e illustrano al Consiglio Comunale gli orientamenti degli enti e delle parti sociali rappresentate.

5. Durante le adunanze 'aperte' del Consiglio comunale non possono essere adottate deliberazioni o assunti impegni di spesa, anche di massima, a carico del bilancio comunale. In tali casi si può prescindere dalla presenza del Segretario Generale.