

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 215

presentata dai Consiglieri regionali
CIUSA - MANCA Desiré Alma - LI GIOI - SOLINAS Alessandro

il 21 ottobre 2020

Contributo per i comuni in materia di bilancio partecipativo

RELAZIONE DEI PROPONENTI

La democrazia partecipata costituisce uno strumento di democrazia diretta, consentendo ai cittadini di svolgere nei processi decisionali un importante ruolo, quali strumenti di valutazione e razionalizzazione delle spese e dei criteri distributivi, nonché di maggiore responsabilizzazione nell'uso delle risorse da parte degli amministratori locali.

Il bilancio partecipativo è un esempio pratico di democrazia partecipativa e diretta, e ne diventa uno strumento indispensabile, dato che l'attuabilità di politiche e la fattibilità di interventi sul territorio sono determinati dalla copertura finanziaria e dalla possibilità di effettuare investimenti economici. Difatti, attraverso il bilancio partecipativo è possibile costruire un rapporto diretto tra cittadini e governance locale, riavvicinare le persone e l'elettorato alla politica e al governo del territorio.

Esso rappresenta "uno strumento privilegiato per favorire una reale apertura della macchina istituzionale alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e la distribuzione degli investimenti pubblici, superando le tradizionali forme solo consultive e creando un ponte tra democrazia diretta e quella rappresentata".

In linea generale, il bilancio partecipativo è un meccanismo (o un processo) grazie al quale la popolazione stabilisce o contribuisce a stabilire come e a chi assegnare tutte o una parte delle risorse pubbliche. Non esiste un'unica definizione, perché i bilanci partecipativi variano molto da un luogo a un altro.

Le prime sperimentazioni di bilancio partecipativo si sono sviluppate in Italia e in Europa dopo il Forum sociale mondiale di Porto Alegre del 2001, quando sul modello latinoamericano in Italia si sono tenute assemblee, corsi di formazione, convegni e lezioni dedicate ai bilanci partecipativi, organizzati da università, amministrazioni locali e gruppi facenti capo ai forum sociali. Sindaci e ammini-

stratori si sono uniti per proporre un dialogo approfondito al Comune di Porto Alegre o partecipare insieme al successivo forum e sono state avviate sperimentazioni in comuni mediograndi (Roma, Venezia o Napoli).

Quell'esperienza ha consentito di focalizzare l'attenzione sull'importanza che riveste oggi la partecipazione alla cosa pubblica, quando a partecipare sono i cittadini comuni esclusi dalle dinamiche politiche e amministrative.

Difatti, si può parlare di bilancio partecipativo quando su un territorio viene praticato un percorso di dialogo sociale che punta a costruire forti legami "verticali" tra istituzioni ed abitanti, e contemporaneamente a creare solidi legami "orizzontali" tra i cittadini e le loro organizzazioni sociali.

Attraverso un tale strumento, propedeutico e di supporto alla redazione e predisposizione del bilancio preventivo, che permette ai cittadini di presentare le loro necessità ed esporre le problematiche locali, di valutare le spese previste nel bilancio e l'operato dell'ente, di indirizzare le scelte dell'amministrazione sugli interventi pubblici da realizzare o i servizi da implementare o migliorare, si lavora per:

- migliorare la trasparenza della gestione e il rendimento della spesa pubblica;
- stimolare la partecipazione cittadina all'assunzione delle decisioni, all'attribuzione e al controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche;
- creare maggiore responsabilizzazione da parte dei funzionari e dei dirigenti politici;
- rendere possibile la pratica della cogestione e l'identificazione delle priorità all'interno dello spazio pubblico;
- aumentare il sentimento di fiducia degli abitanti nei confronti del governo;
- creare una cultura democratica nella popolazione e rafforzare il tessuto sociale;
- facilitare la costruzione di linguaggi che rendono più comprensibile a tutti la complessità dell'amministrare e i temi trattati attraverso le politiche pubbliche.

Non esiste una ricetta universale che spieghi come avviare un bilancio partecipativo; esso deve, infatti, adattarsi alla situazione locale. Innanzitutto si raccomanda di fare un'analisi della situazione per capire fino a che punto i principi basilari vengono rispettati e se sussistono tutte insieme le precondizioni. Questa analisi sarà diversa da una città all'altra (Cfr. Riquadro n. 16: "Metodologia per uno studio diagnostico preliminare: l'esperienza di Salford, Inghilterra"). Un altro momento importante è la redazione, anche in forma partecipativa, di una mappatura (o valutazione) degli attori locali interessati e degli attori che invece si oppongono al processo. Un terzo momento è dato dall'analisi e dalla definizione chiara, da parte delle istituzioni in carica, dell'ammontare e dell'origine delle risorse che saranno prese in considerazione dal bilancio partecipativo, oltre a quelle che saranno necessarie affinché il comune avvii il processo. In questa fase si raccomanda ai comuni di realizzare uno studio dei costi/benefici o dei costi/risultati attesi. Un quarto momento consiste nel raggiungimento di intese e nell'attivazione di forme di dialogo ad ampio raggio che permettano all'idea di raccogliere adesioni e conseguire diffusa legittimità nel territorio comunale.

Generalmente le risorse vengono assegnate secondo due modalità: per quartieri, a volte con un'allocazione specifica e superiore e per tema. Queste priorità tematiche riflettono le priorità di una città per uno specifico anno ("Salute per tutti e tutte", "Trasporto urbano", "Futuro per l'infanzia, inclusione sociale, urbanistica e ambiente", ecc.), ma possono cambiare di anno in anno. Questo doppio sistema di attribuzione permette di capire meglio come un bilancio partecipativo si costruisca a partire da riunioni tematiche (plenarie o forum) e da riunioni territoriali (di quartiere o sub-distrettuali).

La presente proposta di legge si propone, dunque, molteplici obiettivi: dalla più semplice volontà di promuovere uno strumento di ascolto delle reali necessità dei cittadini o dall'obiettivo di promuovere un'amministrazione più trasparente e dialogante o di migliorare il rapporto con i cittadini, alla

volontà di rendere realmente partecipi i cittadini e di renderli attivi nel territorio in cui vivono incentivando anche una maggiore responsabilizzazione della cittadinanza e un maggiore senso civico.

In alcuni casi è utilizzata l'espressione bilancio partecipato come sinonimo di bilancio partecipativo, ma anche se non è stata definita con chiarezza la differenza tra i due termini, è forse preferibile la definizione di bilancio partecipativo perché richiama il ruolo e la partecipazione diretti dei cittadini alla definizione e formazione del bilancio.

Il bilancio partecipativo ha cercato di costruire giustizia distributiva e democraticità decisionale, e come effetti collaterali ha raggiunto alti livelli di efficacia delle trasformazioni ed elevata efficienza gestionale.

Il significato nel tempo si è evoluto arricchendosi e costituendosi come nodo in un processo di riforma vasto e articolato, che è partito dalla proposta audace di coinvolgere i cittadini nelle scelte di natura economico-finanziaria che riguardano il loro territorio non in virtù dell'essere elettori con diritti formali, ma in forza della loro condizione di "abitanti" che costruiscono e trasformano quotidianamente senso, economia, cultura, vivibilità e convivialità del loro quartiere, della loro città, del loro stato.

Per esercitare il diritto di partecipazione della cittadinanza alle scelte di governo è richiesta la definizione dei livelli qualitativi minimi dei processi decisionali inclusivi.

Nel ribadire la piena autonomia delle Amministrazioni comunali nella scelta della modalità per il coinvolgimento della cittadinanza, si ritiene utile evidenziare che il bilancio partecipativo appare la forma di democrazia diretta più ampia e con tale strumento si consente alla popolazione di inserirsi nell'intero processo decisionale relativo alla manovra di bilancio, attraverso il suo coinvolgimento nella scelta degli obiettivi e delle modalità di spesa delle risorse pubbliche per interventi sul territorio.

È necessario che le Amministrazioni procedano alla pianificazione degli adempimenti per la realizzazione del percorso partecipativo, precisando i passi da intraprendere, le scadenze ed individuando i responsabili dei compiti da svolgere.

Occorrerà definire i bisogni e stabilire le priorità in vari campi o settori: ambiente, educazione, salute, viabilità, etc.

La norma rinvia infatti alla stesura di apposite linee guida di competenza dell'Assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica, al fine di fornire precise indicazioni in merito all'utilizzo della percentuale di assegnazione regionale che non deve risolversi nella mera spendita della quota percentuale prevista per la realizzazione di forme di democrazia partecipata, bensì impegnare i comuni ad individuare modalità di vero coinvolgimento della cittadinanza nelle scelte di bilancio. Sarà compito dell'amministrazione comunale provvedere alla attuazione degli indirizzi espressi dal Consiglio e compiere i relativi atti gestionali per spendere le risorse in conformità alla disposizione di legge ed alle scelte della cittadinanza.

La partecipazione si realizza tramite un preciso percorso nel quale, dopo avere informato e consultato la cittadinanza, si procede all'assunzione della decisione ed alla predisposizione del documento della partecipazione, sulla base del quale avviene il monitoraggio e la verifica del conseguimento degli obiettivi e/o della realizzazione degli interventi individuati.

Il testo della proposta di legge si compone di 3 articoli.

Articolo 1 - Disposizioni in materia di assegnazioni finanziarie ai comuni.

Articolo 2 - Norma finanziaria.

Articolo 3 - Entrata in vigore.

.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Disposizioni in materia di assegnazioni finanziarie ai comuni

1. A partire dall'anno 2021 la Regione incrementa nella misura del 2 per cento il fondo assegnato dall'articolo 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007), capo III (Sistema delle autonomie locali), da destinare ai comuni sulla base di una quota pari al 40 per cento in parti uguali e al 60 per cento in proporzione alla popolazione residente in ciascun ente al 1° gennaio dell'anno precedente a quello di ripartizione, secondo i dati pubblicati dall'Istat.

2. I comuni spendono il 2 per cento di cui al comma 1 con forme di democrazia partecipativa, utilizzando strumenti che coinvolgano la cittadinanza per la scelta di azioni di interesse comune, pena la restituzione nell'esercizio finanziario successivo delle somme non utilizzate secondo tali modalità.

3. Il comune, in piena autonomia, provvede all'utilizzo delle somme assegnate avendo riguardo al conseguimento delle finalità di cui al comma 2 e, laddove il valore dei trasferimenti da destinare alla democrazia partecipativa superi i 10.000 euro, i comuni attivano gli strumenti di democrazia partecipativa di cui al comma 2 entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, mediante la pubblicazione sul sito istituzionale di un apposito avviso pubblico.

4. Ogni comune, per le finalità di cui al comma 2 e nel rispetto delle linee guida di cui al comma 5, adotta un apposito regolamento, approvato dal consiglio comunale, che tenga conto delle seguenti indicazioni:

- a) ogni cittadino o gruppo di cittadini, purché residenti nel rispettivo territorio comunale, può presentare un progetto;
- b) la valutazione dei progetti spetta alla cittadinanza, che è messa nelle condizioni di e-

- sprimere una preferenza;
- c) tutte le fasi del procedimento, esemplificate in raccolta dei progetti, valutazione, modalità di selezione, esito della scelta e liquidazione delle somme sono adeguatamente pubblicizzate sul sito istituzionale dell'ente.

5. L'Assessorato regionale degli enti locali, finanze e urbanistica predispone le linee guida per l'applicazione dell'obbligo dei comuni di destinare il 2 per cento dell'assegnazione regionale a forme di democrazia partecipativa; vigila sul rispetto di quanto previsto dal presente articolo ed effettua il monitoraggio annuale del raggiungimento degli obiettivi. I dati di monitoraggio sugli interventi di democrazia partecipativa realizzati nei singoli comuni sono pubblicati in un'apposita sezione del sito istituzionale della Regione. Gli obblighi di cui al presente articolo non si applicano ai comuni in dissesto dichiarato.

6. Le risorse assegnate sono erogate secondo la tempistica determinata dalla Giunta regionale, previa intesa in sede di Conferenza Regione-enti locali, e accreditate a ciascun ente sul relativo conto di contabilità speciale presso la tesoreria statale.

Art. 2

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, determinati in euro 11.039.420 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, si provvede mediante le seguenti variazioni nel bilancio di previsione della Regione:

in aumento

missione 18 - programma 01 - capitolo SC01.1059		
2020	euro	11.039.420
2021	euro	11.039.420
2022	euro	11.039.420

in diminuzione

missione 20 - programma 03 - capitolo SC08.8353		
2020	euro	11.039.420

2021	euro	11.039.420
2022	euro	11.039.420

Art. 3

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).