

**Secondo incontro di approfondimento
Un Clima di partecipazione**

27.04.2021

Cappello

Un clima di partecipazione

Il Comune di Bologna e la Fondazione per l'Innovazione Urbana, nell'ambito delle attività previste dalla Dichiarazione di Emergenza climatica ed ecologica, hanno avviato il progetto *Un clima di partecipazione*.

Il progetto è risultato vincitore del Bando regionale Partecipazione 2020 - legge regionale Emilia-Romagna n. 15/2018 - e si propone di sviluppare la prima fase del processo di modifica dello statuto del Comune di Bologna per introdurre le Assemblee cittadine tra gli strumenti partecipativi della città.

Il percorso partecipativo intende portare alla definizione di Linee guida per la modifica dello Statuto Comunale e alla definizione del Regolamento attuativo delle Assemblee cittadine per il clima.

Incontro di approfondimento

Nell'ambito del percorso *Un clima di partecipazione* si è svolto il secondo incontro di approfondimento in modalità digitale.

Obiettivo dell'incontro di approfondimento è stato quello di ascoltare il parere di alcuni tra i referenti del Comune che si occupano di statistica, cittadinanza attiva ed area segreteria generale insieme a soggetti ed esperti esterni, in merito alla relazione tra Assemblea e Istituzione Comunale.

Durante gli incontri del Tavolo di Negoziazione è emersa la posizione condivisa che sia il Consiglio Comunale l'interlocutore principale dell'Assemblea, l'Organo di competenza per quanto riguarda questioni di bilancio, il che è rilevante in termini di recepimento e attuazione dei risultati. L'incontro ha avuto l'obiettivo di approfondire le modalità e i vincoli per poter recepire questa indicazione, con le linee guida.

L'agenda del giorno

- Breve introduzione all'incontro e degli ospiti di Rosanna Prevede, Fondazione Innovazione Urbana;
- Presentazione dell'inquadramento del tema e descrizione delle domande di Mauro Bigi, Fondazione Innovazione Urbana;
- Interventi da parte dei seguenti relatori con discussione aperta:
 - Donato Di Memmo, Area cittadinanza attiva, Comune di Bologna
 - Claudia Tubertini, Professoressa associata di diritto amministrativo, Università di Bologna;
 - Maria Giovanna Ghelfi, Area Programmazione Controlli e Statistica, Comune di Bologna;
 - Lara Bonfiglioli, Area Segreteria Generale, Partecipate e Appalti Opere Pubbliche, Comune di Bologna;
 - Marzia De Donno, Ricercatrice ed esperta di diritto amministrativo, Università degli Studi di Ferrara;

Presenti

- Mauro Bigi, Simona Beolchi, Rosanna Prevede, Andrea Massimo Murari, Rebecca Magni - Fondazione Innovazione Urbana (di seguire FIU);
- Valentina Orioli, Vice Sindaca, Comune di Bologna;
- Marco Piazza, Andrea Colombo - Consiglieri Comunali, Comune di Bologna;
- Marika Milani - Dipartimento urbanistica, casa e ambiente, Comune di Bologna;
- Donato Di Memmo - Ufficio Cittadinanza Attiva, Comune di Bologna;
- Silvia Marreddu - Area Programmazione Controlli e Statistica, Comune di Bologna;
- Valentino Ventrella - Area Verde e Ambiente, Comune di Bologna;
- Marianella Sclavi, Stefano Sotgiu - Comitato di Garanzia locale;
- Marzia De Donno - Ricercatrice ed esperta di diritto amministrativo, Università degli Studi di Ferrara;
- Claudia Tubertini - Professoressa associata di diritto amministrativo, Università di Bologna;
- Maria Giovanna Ghelfi - Area Programmazione Controlli e Statistica, Comune di Bologna;
- Rodolfo Lewanski - Professore Alma Mater, referente del movimento ambientalista;
- Claudio Dellucca - Legambiente Bologna;
- Francesca Maurighi - R.E.C - Rete dell'economia circolare;

fondazione innovazione urbana

- Claudio Gamberi - Ordine degli Ingegneri della Provincia di Bologna;
- Paola Matino - Tper;
- Barbara Melotti, Dora Ramazzotti - Aeroporto G. Marconi di Bologna;
- Giuseppe Iannaccone - Dirigente Camera di commercio di Bologna;
- Giovanni Bertoluzza - Ordine degli Architetti di Bologna.

Discussione

Dopo la connessione alla piattaforma online, hanno preso parola Mauro Bigi e Rosanna Prevete di FIU descrivendo gli obiettivi dell'incontro, presentazione dell'inquadramento del tema e descrizione delle domande.

Successivamente sono intervenuti i relatori in merito alla relazione tra Assemblea e Istituzione Comunale.

A seguire una sintesi degli argomenti emersi durante l'incontro.

1) È possibile, e in che forma, un impegno formale tra Comune e Assemblea per definire a priori le modalità di recepimento dei risultati dell'Assemblea?

L'Osservazione principale emersa è che l'Assemblea dovrebbe avere delle funzioni di proposta e di impulso dell'attività Amministrativa Comunale, in modo tale che questa possa trasformare le indicazioni in raccomandazioni, petizioni, istanze o proposta di ordini del giorno del Consiglio Comunale.

In casi eccezionali, si potrebbe attribuire all'Assemblea cittadina anche una funzione consultiva. In questo caso il Consiglio Comunale potrebbe chiedere all'Assemblea dei pareri, creando in questo modo un vincolo procedimentale. Un esempio di vincolo procedimentale è prevedere la mera facoltà di chiedere un parere all'Assemblea cittadina oppure l'obbligo di chiedere un parere per i procedimenti, volti – ad esempio – all'adozione di pianificazione.

Bisogna però specificare alcuni aspetti da tenere in considerazione:

- Rientra nell'autonomia normativa del Comune delineare esattamente l'ambito delle due funzioni, quindi quella della proposta ad impulso ma anche quella consultiva, specificando e graduando le due funzioni e le due diverse tipologie di atti a seconda degli oggetti che rientrano nelle competenze amministrative del Comune;
- Il Comune ha il dovere di prendere in considerazione gli atti di impulso, pareri e raccomandazioni, se esse risultano pertinenti e quindi rientranti nell'ambito delle competenze che la legge attribuisce al Comune.
- Viene identificato il Consiglio Comunale come l'organo per le valutazioni e l'interlocuzione dirette nell'ambito dell'Amministrazione Comunale, perché ha competenza generale ed esercita le funzioni normative.

fondazione innovazione urbana

Quindi è plausibile il coinvolgimento dell'Assemblea dei cittadini su tutti quegli atti di pianificazione e programmazione che potrebbero avere un impatto sotto il profilo del contrasto dei cambiamenti climatici.

Inoltre, non è da escludere una relazione tra l'Assemblea e la Giunta (a livello di organi di governo), come per la legge provinciale di Bolzano che pone come diretto interlocutore dell'Assemblea sia con il Consiglio sia la Giunta.

A riguardo potrebbe essere utile prevedere un dialogo diretto tra l'Assemblea e un ufficio *ad hoc*, come nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, con funzione di supporto, monitoraggio e controllo dell'attività dell'Assemblea. Se ne potrebbe occupare un altro ufficio comunale, come l'ufficio di presidenza del Consiglio Comunale, oppure istituire un ufficio *ad hoc* per la partecipazione.

2) Che tipo di impegni e vincoli può assumere il Comune a priori rispetto alle proposte dell'Assemblea? Chi è il soggetto che può assumerli (Sindaco, Consiglio, Giunta)? Con quale tipo di atto?

La prima osservazione che emerge è che il Consiglio Comunale è la sede per definire le regole del gioco e dove definire l'atto con cui l'Assemblea viene istituita e qual è l'impegno che l'Amministrazione prendere nei confronti di quelle che saranno le raccomandazioni che l'Assemblea produce e rivolge all'Amministrazione.

L'impegno da parte del Consiglio Comunale consiste nel tenere conto delle raccomandazioni provenienti dall'Assemblea, come elemento di primo ordine del processo decisionale che porta alla definizione delle singole scelte.

Questo perché l'Assemblea non lavora in sostituzione del Consiglio Comunale, ma ne integra le visioni e non si pensa che ci possano essere degli automatismi di recepimento di quello che l'Assemblea produce, indipendentemente dal livello di consenso che queste decisioni abbiano ottenuto all'interno dell'Assemblea.

Infine, non è tanto importante il vincolo formale delle raccomandazioni ma il rapporto tra il tema che verrà assegnato all'Assemblea e le raccomandazioni che verranno prodotte. Questo è un elemento molto importante, perché più siamo in grado di definire un tema "utile" ai fini della crescita della nostra capacità decisionale sull'argomento clima, più ci saranno le condizioni ma anche l'interesse complesso inteso a portare avanti queste decisioni.

Per "utile" si intende un tema che rientri puramente nella competenza dell'ente locale e nello specifico nella competenza del Comune, un tema che già a priori possa avere quelle caratteristiche di compatibilità con il contesto normativo in cui l'ente locale opera. Diciamo i risultati dell'Assemblea siano ricevibili da parte dell'Amministrazione Comunale.

Il secondo elemento emerso parlando della relazione tra l'Assemblea e il Consiglio Comunale come interlocutore privilegiato è che lo strumento deliberativo non è prescindibile. Una volta definite - con statuto e regolamento - la cornice, gli obiettivi e le forme di relazione con il Consiglio Comunale dovrebbe essere prevista poi una delibera istitutiva che definisca l'ambito centrale del tema. La decisione di un tema è fondamentale per definire l'esito finale amministrativo e procedimentale dell'ente. Lo strumento deliberativo è ab origine e a conclusione del percorso, poiché si tratta comunque di inserirlo nel contesto di un procedimento amministrativo, magari modulandolo con forme di parere. Il Consiglio Comunale non può essere espropriato della competenza che normalmente gli si assegna. L'aspetto motivazionale diventa fondamentale altrimenti il senso dell'Istituto si svilisce.

3) E' possibile graduare il livello di impegno che il Consiglio assume nei confronti delle proposte dell'Assemblea sulla base del livello di consenso ottenuto da ogni proposta all'interno dell'Assemblea? Si potrebbero prevedere meccanismi che vincolino il Consiglio a recepire, modificare o respingere quelle proposte che venissero votate all'unanimità dall'Assemblea?

Quello che emerge dall'incontro è che il tema del livello di consenso ottenuto da ogni proposta ha un suo peso di carattere politico e non di carattere giuridico. Questo perché, in base all'iter decisionale che verrà avviato per dare seguito alle raccomandazioni dell'assemblea, questo iter deve comunque rispettare dei canoni di legittimità amministrativa e contabile che chiamano in causa le competenze dei dirigenti (che tale legittimità devono garantire).

Il vincolo che il Consiglio può assumere, è quello di prendere in esame le raccomandazioni dell'Assemblea e dare un seguito alle proposte e aggiungere un supplemento di motivazione delle ragioni che determinano questa possibilità totale o parziale.

Riguardo il principio di legalità e di competenza, quando si parla del tema decisioni, si definisce che sia il Consiglio Comunale ad assumerle ed avere la responsabilità delle determinazioni. Questo significa che il rapporto dell'Assemblea si pone e si può porre solo in chiave collaborativa di arricchimento dell'istruttoria.

A livello di apporto dell'Assemblea verso il Consiglio Comunale è quello dell'arricchimento delle conoscenze, informazioni dei dati e degli interessi che l'organo consiliare deve vagliare per assumere le decisioni, che restano di sua esclusiva competenza.

Quindi l'apporto dell'Assemblea non può avere la funzione di svuotare l'esercizio del potere che la legge conferisce all'Amministrazione Comunale e neppure ipotecendo i contenuti.

L'effetto che il rapporto dell'Assemblea può portare è:

fondazione innovazione urbana

Un apporto di tipo collaborativo ma non vincolante, neppure laddove si pensasse di procedere alla creazione di un vincolo procedimentale. In casi eccezionali, come l'ipotesi di un parere di natura obbligatoria, quel caso resta comunque dell'organo amministrativo di determinare secondo le proprie discrezionali valutazioni.

Tuttavia, l'unico vincolo che può discendere dal rapporto fondamentale dell'Assemblea dei cittadini, si traduce sull'onere di motivazione.

Guardando al panorama a livello legislativo, un esempio opposto è il caso della provincia di Bolzano. In questo caso il Consiglio Comunale non è tenuto a motivare la scelta qualora voglia discostarsi sul risultato dell'Assemblea. Quindi vi è una opzione zero tutto possibile e legittima, in questo caso l'amministrazione può consultare a livello informale l'Assemblea senza però impegnarsi, qualora decida di discostarsi dalle raccomandazioni che provengono dall'assemblea.

Tranne questo caso, le leggi presentate in precedenza prevedono un obbligo di motivazione rafforzato qualora l'amministrazione intenda accettare le raccomandazioni, rifiutare o accettare solo in parte e modificarle.

4) Quale è l'atto più adeguato per il recepimento delle proposte dell'Assemblea? Con che processo politico e tecnico deve essere costruito ed approvato?

L'osservazione principale che emerge è che c'è un rapporto privilegiato tra Assemblea e il Consiglio Comunale, ma bisogna trovare il modo di rendere evidente che in realtà il destinatario delle raccomandazioni dell'assemblea, sia l'Amministrazione Comunale nel suo complesso. Nello specifico tutta l'Amministrazione Comunale si deve sentire investita del compito di dare attuazione alle raccomandazioni dell'Assemblea, nel rispetto del compito del suo ruolo. Limitare l'interlocuzione tra l'Assemblea e il Consiglio Comunale sarebbe un elemento che depotenzierebbe l'efficacia della portata delle raccomandazioni.

L'Amministrazione deve seguire, affiancare e supportare il processo di decisione che avviene all'interno dell'Assemblea. Tanto più riesce a dare un contributo di conoscenza e di formazione anche durante i lavori dell'Assemblea, tanto maggiore è la probabilità che le raccomandazioni che provengono dall'Assemblea abbiano quelle caratteristiche di fattibilità e compatibilità del quadro normativo che poi ne possano garantire l'attuazione.

5) Con quali strumenti di pianificazione e programmazione si relaziona l'istituzione e l'attività dell'Assemblea? Con quali, di monitoraggio e controllo?

Il ciclo di programmazione del Comune di Bologna, parte dal punto di vista dall'approvazione del documento unico di programmazione (DUP). Il documento unico di programmazione ha

fondazione innovazione urbana

delle sezioni obbligatorie per legge e alcune specifiche per la parte strategica e quella operativa. Un iter deciso da parte del Consiglio e passato tramite i Quartieri con sedute di Consiglio aperto, si conclude con l'approvazione del documento unico di programmazione contestualmente al bilancio di previsione.

Nella parte degli strumenti obbligatori per legge la norma dice che debbono rientrare tutti i Piani che danno delle indicazioni di programmazione dell'ente in modo coordinato. Nel nostro ciclo di programmazione abbiamo il DUP che viene approvato in Consiglio, a seguito il Piano obiettivi e il Piano di performance e infine il Piano delle attività approvato dai dirigenti apicali dove vengono declinati gli obiettivi esecutivi - operativi e strategici - con le attività dei singoli settori, cui poi verranno collegate le persone per una valutazione individuale.

Il Consiglio è l'organo individuato come interlocutore, come emanazione degli atti.

L'Assemblea non può essere coinvolta direttamente nella programmazione del DUP, ma se si decidesse di coinvolgerla su determinati temi come quello sul clima, nel momento in cui il Consiglio Comunale emana un parere o un atto di recepimento, questo atto può essere tradotto in una strategia alta (a livello di strategia dell'ente) oppure essere declinata a più livelli. Quindi, c'è la necessità di fare chiarezza su come si decide sui singoli casi o argomenti, se si interpella l'Assemblea cittadina per uno specifico caso probabilmente la traduzione all'interno degli strumenti di programmazione sarà dettagliata, se è un orientamento in direzione dell'Amministrazione pubblica. Nel caso in cui riguarda progetti più articolati che coinvolgono non solo settori specifici dell'Amministrazione o altri soggetti della realtà del Comune di Bologna bisogna definire come procedere con ulteriori approfondimenti.

Il Comune ha un sistema di verifica degli obiettivi dal basso verso l'alto per capire se le previsioni iniziali si stiano realizzando o meno e l'eventuale scostamento dalla loro realizzazione. Difficile il monitoraggio delle decisioni prese in Assemblea cittadina con tali strumenti; più utile sarebbe monitorare quanto emerge dal Consiglio. Altre forme di verifica degli obiettivi potrebbero includere analisi customer con campioni e focus specifici, verifica da parte dell'Assemblea o dei cittadini stessi.

In conclusione emerge che si necessita di focalizzare l'attenzione come configurare l'Istituto delle Assemblee cittadine, e definirne con coerenza i limiti. Sono emerse diverse configurazioni dell'Assemblea non in armonia fra loro.

Inoltre, la necessità di concretezza nell'impostazione, nella configurazione del tema e nella identificazione dei vari ruoli dei soggetti coinvolti.

Dal punto di vista organizzativo (es. formare le persone, seguire il percorso, formare i partecipanti dell'assemblea sui contenuti sul clima), si pensa che lo "strumento" Assemblea

fondazione innovazione urbana

sia permanente da attivare nei modi e nelle formule più adatte. Pensando ad un Istituto permanente ma con attivazione ad hoc e durata fissata su temi specifici.

Tenendo presente che a seconda del contenuto che andiamo a trattare, all'interno dell'Assemblea, come ad esempio il tipo di tema e l'altezza della decisione (es. raccomandazioni, intervento, progetto) si andrà a configurare una specificità diversa del percorso. L'importanza è che questo strumento non sia utilizzato in modo una tantum, ma uno strumento dell'ente che viene reiterato più volte.

Infine emerge il tema della durata dell'Assemblea che ha un ciclo di lavoro definito. I membri dell'Assemblea non possono rimanere sempre gli stessi, un loro ricambio tramite sorteggio è necessario ad ogni ciclo affinché non si richieda cittadino un impegno, un'energia e una dedizione eccessive. Anche i cittadini interessati devono essere disposti, non obbligati alla partecipazione.