

DALLA LEGGE AI REGOLAMENTI: COME FACILITARE UN'APPLICAZIONE GIUSTA ED EFFICACE?

La discussione di questo tavolo ha avuto l'obiettivo di identificare le attuali criticità che attori istituzionali e società civile incontrano nell'attuazione della legge sulla democrazia partecipata. Dei tre gruppi che si sono susseguiti durante i due giorni di policy lab, uno di essi ha visto il coinvolgimento di rappresentanti delle Istituzioni (Gianina Ciancio – deputata regionale, Mario Alvano - Segretario generale di ANCI Sicilia, sindaci, assessori e consiglieri comunali). Durante il confronto con i diversi gruppi di lavoro i temi affrontati sono stati diversi, di seguito analizzati punto per punto.

1. Una nuova legge – testo unico – sulla democrazia partecipata

Criticità

Diversi attori hanno sottolineato che l'attuale norma, essendo un articolo di una legge finanziaria, risulta insufficiente sotto il profilo della completezza e chiarezza rispetto ai reali obiettivi che la democrazia partecipata pone oggi. Inoltre, non articola i suoi obblighi/incentivi con un quadro più ampio di monitoraggio delle pratiche da parte dell'assessorato (o di altri attori), e - pertanto – perde l'opportunità di generare crescita, autoapprendimento e meccanismi di apprendimento mutuo tra le esperienze.

Proposte

Uno dei principali nodi emersi durante il confronto è la necessità di arricchire la normativa regionale con un Testo Unico che sia un riferimento per l'attuazione degli strumenti di democrazia partecipata nel territorio regionale. Risulta necessario, dunque, mettere a sistema quanto già fatto dal Governo Regionale (leggi finanziarie, circolari interpretative, etc.) e specificarne lo spirito e le ambizioni, mettendo in evidenza gli obiettivi specifici che si intende perseguire e lasciando più aperta la partita delle metodologie da usare (anche se, per alcuni intervenuti, sarebbe bene dare alcune indicazioni per garantire standard minimi di qualità). Tra gli obiettivi, particolare importanza viene attribuita dalla maggioranza dei partecipanti alla necessità di implementare processi di democrazia partecipata – che abbiano un respiro e una visione chiari di futuro per il territorio - e non sequenze di meri progetti sparsi, sporadici e limitati nel tempo. Tale legge potrebbe/dovrebbe prevedere anzitutto una cabina di regia tra Regione, Comuni, Associazioni ecc per l'implementazione dei processi di democrazia partecipata, il loro monitoraggio e la loro valutazione.

2. Indirizzare i processi di democrazia partecipata

Criticità

Se da un lato è vero che la legge sulla democrazia partecipata in Sicilia ha permesso di aumentare considerevolmente il numero di comuni che implementano processi di coinvolgimento dei cittadini, dall'altro lato si registra una grande (eccessiva per alcuni) diversità tra i territori. La legge, infatti, trova applicazioni molto diverse tra i comuni, a cui non fornisce aiuti organizzativi, culturali e formativi che li aiutino ad oltrepassare i limiti di tempo,

risorse umane e finanziarie e capacità di destraggersi tra strumenti (compresi quelli informatici) e metodologie.

Proposte

Durante i tavoli di lavoro è stata a lungo discussa la necessità di allegare alla legge un documento di indirizzo che potesse aiutare i consigli comunali a redigere il regolamento per normare l'attuazione del bilancio partecipativo, dando alcune indicazioni minime di qualità. Allo stesso modo, però, ci si è resi conto che è davvero molto difficile immaginare un "regolamento tipo" che possa funzionare allo stesso modo sia nei comuni piccoli che nelle grandi città metropolitane siciliane. Per risolvere tale esigenza, si è pensato di allegare alla legge un documento di "indirizzo" che contenga alcuni step fondamentali che il processo deve attraversare e alcuni principi che non possono in alcun modo essere violati (inclusività delle fasce più deboli della popolazione, co-progettazione tra PA e cittadini, monitoraggio civico, co-valutazione). Si potrebbe – per alcuni – allegare alla legge due o tre tipologie differenti di regolamento (per città di diverse tipologie e dimensioni, e per associazioni di comuni o istituzioni di secondo livello). Il documento di indirizzo potrebbe inoltre indicare alcuni step del processo che non possono mancare, quali la fase di votazione durante un'assemblea pubblica, laboratori di co-progettazione e, in generale, momenti di confronto reale tra cittadini ed istituzioni. Un altro gradino importante potrebbe essere la discussione di tutti i progetti presentati e l'obbligatorietà di motivare le ragioni per cui alcuni progetti vengono esclusi con parere di fattibilità negativo (quest'ultimo oltre che un "obbligo" per la trasparenza del processo, può anche essere un momento formativo per chi ha proposto il progetto). Infine, risulterebbe particolarmente utile chiarire nella legge cosa si intende per "progetto" specificando cosa è possibile fare (ad esempio studi di fattibilità, documenti di programmazione, piani, interventi immateriali o di manutenzione straordinaria, ecc).

Alcuni partecipanti sollecitano che la legge indirizzi anche verso un dialogo tra i Bilanci partecipativi ed altri percorsi partecipativi, favorendo il coordinamento e la messa a sistema dei vari strumenti multicanale. Per esempio, i "Patti per la Gestione condivisa dei beni comuni" (dotati di appositi regolamenti) potrebbero essere fatti dialogare con altri processi partecipativi, attraverso la predisposizione di meccanismi "premiali" che distribuiscono più risorse (sulla base di alcuni criteri chiari) a chi si associa in territori diversi e propone di co-partecipare alla manutenzione e gestione dei progetti/servizi finanziati dal bilancio partecipativo

Si è anche avanzata l'ipotesi che la parte di risorse ritirata annualmente ai comuni che non ne hanno fatto uso in maniera adeguata ai prerequisiti di legge sia redistribuita tra gli altri (come accade con l'8 per mille) in funzione di alcuni criteri "premianti" pre-individuati, per realizzare le priorità arrivate subito dopo quelle finanziate, in ordine di importanza indicata dai cittadini nelle votazioni del bilancio partecipativo. In ogni caso, molti sottolineano la necessità che quei fondi siano "rimessi in circolo" in qualche modo (per fare inchieste, monitoraggio, formazione etc.) per raggiungere obiettivi "sfidanti" di crescita della qualità deliberativa e organizzativa dei processi, ed un loro miglior ancoraggio al funzionamento della macchina pubblica.

La legge potrebbe anche prevedere misure (e formule distributive per l'allocazione delle risorse in zone differenti) per massimizzare gli impatti positivi nei territori più marginalizzati.

3. Maggiore monitoraggio per migliorare i processi

Criticità

Allo stato attuale l'unica forma di monitoraggio attuata dalla Regione Siciliana riguarda la richiesta ai comuni sull'impegno spesa dei fondi annuali (quest'ultimo, in ogni caso, non è garanzia di realizzazione dei progetti), manca una forma di monitoraggio qualitativo dei processi.

Proposte

La regione Siciliana può mettere a disposizione degli Enti Locali diversi strumenti utili al monitoraggio e alla valutazione dei processi, quali piattaforme online dove i singoli comuni possono caricare dati (documenti, atti ufficiali) in forma open data. Tra i documenti utili al monitoraggio si può prevedere anche un report finale e/o una scheda di sintesi del progetto con alcuni campi pre-impostati che i comuni devono compilare. In tal modo si avrebbe un quadro chiaro a livello regionale e si potrebbe valutare lo stato di attuazione della legge secondo parametri quali-quantitativi. A questo tipo di monitoraggio di aggiungerebbe poi la possibilità per i cittadini di fare monitoraggio civico, ma quest'ultimo potrebbe partire da una base dati maggiore già disponibile, così ottimizzando l'uso delle energie sociali messe a disposizione dagli abitanti. La stessa valutazione dei processi potrebbe includere campi che devono essere riempiti a partire da un coinvolgimento diretto dei cittadini partecipanti.

4. Sanzioni/Incentivi per rafforzare la democrazia partecipata

Criticità

I diversi partecipanti ai tavoli concordano sulle modalità scelte dal Governo regionale come "sanzione" prevista per i comuni inadempienti, ovvero la restituzione delle somme non spese. Molti aggiungono che, però, tali forme sono poco relazionate a criteri più oggettivi sulle modalità partecipative e la garanzia della loro incidenza (per esempio alcuni comuni ricevono i fondi, ma poi per molti anni non realizzano le opere, e si perde la memoria di come quei fondi vengono usati). Si rileva, inoltre, la necessità di prevedere ulteriori forme di sanzione e, ancor di più, incentivi utili a premiare i comuni e le esperienze virtuose.

Proposte

Premialità: per chi favorisce la partecipazione sin dalle fasi di ideazione dei progetti (co-progettazione), per i comuni che spendono più del 2%, per i comuni che si associano e implementano un processo comune di area vasta, per chi indica come prioritari progetti per e con i giovani e sulle disuguaglianze di genere, per chi riesce a mobilitare e far partecipare categorie marginali e persone che vivono disagi sociali.

Sanzioni: se il progetto risultato idoneo avendo superato le fasi di votazione e approvazione non viene realizzato, se i dati non vengono pubblicati correttamente e in formato open data.

5. Formazione continua

Criticità

Spesso, pur ritrovando nei diversi comuni la volontà politica di implementare processi di democrazia partecipata, questi non trovano giusta e completa applicazione a causa di una mancanza di competenze tra i funzionari che non sono formati adeguatamente per promuovere azioni di coinvolgimento dei cittadini e collaborazione tra PA e società civile.

Proposte

Prevedere percorsi formativi per i funzionari comunali, anche prevedendo degli incentivi per la loro partecipazione, al fine di istituire in ogni comune delle figure di riferimento che si

occupano di gestire dal punto di vista amministrativo tali processi partecipativi. La formazione, inoltre, potrebbe essere estesa anche ai cittadini e alle associazioni in modo che il percorso formativo stesso diventi occasione di collaborazione tra la PA e la società civile. Per i processi con i giovani, sarebbe utile prevedere corsi certificati per docenti e direttori amministrativi delle scuole.

6. Tempistiche

Criticità

Attualmente i diversi tempi e procedure della predisposizione del bilancio di previsione e dei processi di democrazia partecipata rende tecnicamente complessa la gestione delle risorse e la corretta allocazione di queste nei capitoli del bilancio comunale. Ciò determina alcune criticità nella fase di impegno spesa. Inoltre i tempi lunghi della burocrazia tra la fase in cui avviene il processo decisionale (con forme di democrazia partecipata) e la realizzazione del progetto genera sfiducia nella partecipazione.

Proposte

La proposta, ambiziosa, è quella di provare a far dialogare le procedure di approvazione del bilancio comunale con quelle della legge sulla democrazia partecipata e, nello specifico, sull'implementazione del bilancio partecipativo come strumento di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali e nella costruzione delle politiche pubbliche. Inoltre, si propone di ridurre i tempi con cui la Regione Siciliana comunica ai Comuni le risorse a disposizione per l'annualità corrente.

In ogni caso, è importante prevedere spazi dove chiarire ai cittadini tempi medi di realizzazione dei diversi tipi di opere, per aiutare a gestire meglio il crearsi di aspettative.

La pubblicazione delle proposte (anche non approvate) in un libretto da distribuire ai consiglieri comunali (e loro eventuale archiviazione riutilizzabile, in un database riusabile e migliorabile da un anno all'altro) è indicata da alcuni partecipanti come una necessità per "capitalizzare" le idee civiche da un ciclo finanziario all'altro.