

# Il bilancio partecipativo: laboratorio di democrazia. L'esperienza del Comune di Bologna

di Cristiana Livolsi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Presentazione del caso di studio: il bilancio partecipativo nell'esperienza del Comune di Bologna. – 3. Le fasi del procedimento – 3.1. Co-programmazione. – 3.2. Co-progettazione e verifica di *fattibilità*. – 3.3. Deliberazione. – 3.4. Le proposte vincitrici. – 3.5. Attuazione e monitoraggio dei progetti. – 4. Considerazioni conclusive: rilievi democratico-costituzionali del bilancio partecipativo.

## 1. *Introduzione*

Il bilancio partecipativo promuove il coinvolgimento diretto dei privati nelle procedure decisionali pubbliche, consentendo ai membri di una data comunità, insieme con le competenti istituzioni di governo, di individuare obiettivi ed investimenti a cui destinare una o più voci del bilancio<sup>1</sup>.

Si tratta di una pratica avviata in Sud America alla fine degli anni '80 del secolo scorso, che ha rapidamente conosciuto diffusione nel continente europeo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Negli studi di Giovanni Allegretti il bilancio partecipativo è definito come il “processo decisionale che consiste in un'apertura della macchina statale alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e la distribuzione degli investimenti pubblici”, cfr. G. ALLEGRETTI, *Indicatori e strumenti per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo*, World Social Agenda, disponibile in <http://www.worldsocialagenda.org/2000-2003/WSA/05%20Allegretti2.htm>. Altri ancora lo hanno definito come lo “strumento che può inserirsi nel processo decisionale relativo alla manovra di bilancio, avente lo scopo di coinvolgere la popolazione nella scelta degli obiettivi e delle modalità di spesa delle risorse pubbliche per interventi sul territorio”, cit. F. DE TOFFOLI, A. VALASTRO, *Bilancio partecipativo (voce)*, in *Dizionario di democrazia partecipativa*, Centro Studi Giuridici e Politici – Assemblea Legislativa Umbria, 2012, 41.

<sup>2</sup> Paradigmatico è il modello della cittadina di Porto Alegre, in Brasile, il quale ha contribuito ad esercitare un'influenza culturale su scala globale ospitando la prima edizione del *Forum Sociale Mondiale* nel giugno 2001 e del *Forum delle Autorità Locali per l'Inclusione Sociale* nel gennaio 2001. Si vedano *Porto Alegre. Il Forum sociale mondiale*, a cura di C. JAMPAGLIA, T. BENDINELLI, Milano, 2002; G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, 2003.

Anche in Italia il bilancio partecipativo ha trovato applicazione in numerose realtà istituzionali. Si tratta prevalentemente di enti locali, centri di piccole o medie dimensioni, ma anche grandi città, in cui il bilancio partecipativo si è sviluppato secondo soluzioni diversificate ed eterogenee, non riconducibili ad un modello unitario, perché forgiate in base alle specificità delle sedi operative in cui ha trovato invero<sup>3</sup>.

Il presente lavoro si ripropone di indagare le potenzialità ed i rilievi democratico-costituzionali del bilancio partecipativo, assumendo come caso di studio l'esperienza del Comune di Bologna.

Le ragioni di tale scelta risiedono in una pluralità di elementi propri dell'esperienza felsinea, sintomatici del successo dell'iniziativa e perciò meritevoli di indagine.

In primo luogo, deve rilevarsi che nella realtà bolognese il bilancio partecipativo, oltre ad essere ben strutturato dal punto di vista normativo ed

---

A livello internazionale tra le più vivaci iniziative si segnala il *Participatory Budgeting Project* (PBP), un progetto promosso da un'organizzazione non governativa impegnata a fornire assistenza tecnica nella pianificazione e attuazione dei meccanismi di democrazia partecipativa nel territorio degli Stati Uniti e del Canada: <https://www.participatorybudgeting.org>.

Quanto all'esperienza europea, la fioritura di pratiche di valorizzazione della partecipazione diretta dei cittadini alle scelte che riguardano il territorio, quale il bilancio partecipativo, si colloca tradizionalmente nella prima decade del nuovo secolo. I dati emersi dagli ultimi studi, commissionati dal Parlamento europeo e risalenti al gennaio 2016, registrano l'esistenza di circa 1300 diverse sperimentazioni di bilancio partecipativo variamente diffuse nel territorio degli Stati membri, v. G. SGUIDEO, *Participatory budgeting. An innovative approach*, Briefing, European Parliamentary Research Service, 2020, PE 573.894. Sul tema, in dottrina, G. ALLEGRETTI, Y. SINTOMER, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009; *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. ALLEGRETTI, Firenze, 2010; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Osservatorio AIC*, 1/2011, 1-12.

<sup>3</sup> Notoriamente, quella avviata a partire dal 2003 nel Comune di Grottoammare costituisce la prima iniziativa di bilancio partecipativo nel panorama europeo. Tra le altre esperienze applicative in Italia si segnalano, a titolo meramente esemplificativo, quelle di Arezzo, Pavia, Milano, Reggio-Emilia, v. <https://democraziadeliberativa.com/bilancio-partecipativo/>, v. L. BARTOCCI, G. GROSSI, D. NATALIZI, S. ROMIZI, *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia*, in *Azienda Pubblica*, 1/2016; S. PAROLARI, *Il bilancio partecipativo: i Comuni italiani aprono le porte alla democrazia*, in *Mitbestimmung-Contributi di pensiero*, 8 ottobre 2015, disponibile al link <https://www.mitbestimmung.it/sara-parolari-il-bilancio-partecipativo-i-comuni-italiani-aprono-le-porte-alla-democrazia/>.

organizzativo, presenta un grado apprezzabile di stabilità<sup>4</sup>: avviato nel 2017 in via sperimentale, è giunto nel 2023 alla sua quarta edizione.

Sarà proprio quest'ultima edizione ad essere presa in esame, non soltanto perché più recente, quanto più perché si tratta dell'edizione in cui è stato stanziato il numero più alto di risorse mai messo a disposizione dall'amministrazione<sup>5</sup> – un totale di 3 milioni di euro di cui 500 mila euro per quartiere – ed è stato raggiunto il record di votanti<sup>6</sup> – ben 19.327 mila abitanti, infatti, tramite i canali istituzionali dedicati, hanno espresso la propria preferenza in relazione alla destinazione da dare alle voci del bilancio comunale isolate<sup>7</sup>.

Pur trattandosi di un numero relativamente esiguo in termini quantitativi, considerando che il numero di residenti nell'agglomerato bolognese raggiunge appena i 392 mila abitanti<sup>8</sup>, il quoziente di partecipazione raggiunto tramite lo strumento del bilancio partecipativo appare rilevante *in termini qualitativi*. La trattazione proverà a dimostrare, infatti, che l'esperienza del Comune bolognese presenta, tra le sue molteplici potenzialità, quella di introdurre un'effettiva componente democratica alla decisione pubblica sul bilancio.

---

<sup>4</sup> Ciò tanto più si apprezza in considerazione delle esperienze di altri comuni d'Italia, in cui i cicli di bilancio partecipativo hanno assunto consistenza volatile e, in definitiva, un carattere meramente occasionale, con ciò confermando le difficoltà, non soltanto organizzative, legate all'iniziativa, L. BARTOCCI, G. GROSSI, D. NATALIZI, S. ROMIZI, *op.cit.*, 47. Gli stessi rilievi sono formulati da V. CANAFOGLIA, *Cicli procedurali dei bilanci partecipativi: alcuni esempi italiani*, in *La democrazia partecipativa*, a cura di U. ALLEGRETTI, Firenze, 2010, 129 ss.

<sup>5</sup> Nelle tre edizioni precedenti, svoltesi rispettivamente negli anni 2017, 2018 e nel biennio 2019-2020, il budget a disposizione è stato di 1 milione di euro, con una quota di 150.000€ per ciascun quartiere.

<sup>6</sup> Nella prima edizione del 2017 i votanti sono stati 14.584; in quella del 2018 hanno votato 16.348 persone, infine, nell'edizione 2019/2020 i voti ottenuti complessivamente sono stati 22.247. Può osservarsi, pertanto, come nel corso del tempo si sia registrato un trend crescente di partecipazione.

Per maggiori informazioni <https://www.comune.bologna.it/partecipa/bilancio-partecipativo?sect=edizioni-precedenti-bilancio-partecipativo>.

<sup>7</sup> Si noti, inoltre, che grazie alla collaborazione della Banca di Bologna, per ogni voto espresso è stato donato un euro al Fondo sociale di comunità della Città metropolitana di Bologna a sostegno delle persone colpite dalle alluvioni che hanno riguardato la Regione Emilia-Romagna nel maggio 2023, v. <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/45-uncategorised/3108-al-via-oggi-il-voto-per-il-bilancio-partecipativo-2023-per-ogni-votante-banca-di-bologna-donera-1-euro-agli-alluvionati>.

<sup>8</sup> <https://www.comune.bologna.it/notizie/popolazione-bolognese-primi-semesteri-2023>.

L'idea di fondo che sorregge l'architettura del lavoro è che *"Democrazia, partecipazione e procedure decisionali"*, le tre assi portanti del Convegno per il quale la riflessione è stata pensata, siano tutte coinvolte nella pratica del bilancio partecipativo.

Il valore della democrazia ispira l'intero processo e, a ben vedere, si colloca *a priori* nella scelta ideologica e culturale dell'amministrazione di aprire alla mediazione civica le scelte relative alla gestione delle risorse *del* territorio e *per* il territorio.

La partecipazione innerva il *metodo* della co-decisione, garantendo il coinvolgimento dei cittadini lungo una linea di progettazione che, in ogni fase del suo sviluppo, è condivisa da amministrazione e amministrati, così conferendo una componente spiccatamente identitaria ai processi decisionali locali.

Infine, quella del bilancio partecipativo può certamente considerarsi come una procedura decisionale, risultando in una sequenza coordinata di atti il cui risultato finale è quello di pervenire ad una decisione "costruita" insieme alla comunità a cui essa stessa è destinata. Tale decisione è esito di un'interazione tra istituzioni e cittadini in cui la volontà pubblica, da un lato, e la volontà privata, dall'altra, si incontrano su un piano "paritario" secondo un approccio collaborativo e dialogante.

## 2. *Presentazione del caso di studio: il bilancio partecipativo nell'esperienza del Comune di Bologna*

Il bilancio partecipativo bolognese è oggetto di una disciplina organica e ben strutturata.

L'art. 4 ter dello Statuto del Comune di Bologna contempla espressamente il bilancio partecipativo, quale *"strumento di democrazia diretta teso a coinvolgere la cittadinanza nell'impiego di parte delle risorse che vanno a comporre annualmente la previsione di spesa pianificata dall'Amministrazione"* aggiungendo al secondo comma, che *"una quota delle risorse contenute nel bilancio comunale di previsione è destinata annualmente per percorsi di bilancio partecipativo e articolata tra i Quartieri cittadini"*<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Art. 4 ter dello Statuto del Comune di Bologna odg. n. 26, p.g. n. 36651/1991. 454. Si lascerà sullo sfondo l'indagine sulla natura giuridica del bilancio partecipativo e sull'opportunità di ascriverlo agli istituti di democrazia diretta o a quelli di democrazia partecipativa, ammesso che le due categorie non siano almeno in parte sovrapponibili come sostiene R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. Relazione al*

L'articolo citato si inserisce nel Titolo II, dedicato agli "Istituti di partecipazione", rispetto ai quali l'art. 3, secondo comma, del medesimo Statuto riconosce veri e propri *diritti di partecipazione* che possono essere esercitati dai singoli o in forma associata<sup>10</sup>.

La collocazione sistematica ed il tenore delle richiamate disposizioni sembrerebbero confermare la centralità ed il rilievo della pratica del bilancio partecipativo: sugellata al rango statutario<sup>11</sup>, la partecipazione al bilancio partecipativo assumerebbe la consistenza di un vero e proprio diritto soggettivo<sup>12</sup>.

In attuazione della richiamata disposizione statutaria, il Consiglio Comunale di Bologna ha approvato in data 20 aprile 2016 il Regolamento per la disciplina del bilancio partecipativo<sup>13</sup>.

L'art. 1 del predetto Regolamento definisce il bilancio partecipativo come lo "*strumento per affidare ai cittadini le scelte concernenti l'impiego di una parte delle risorse comunali*" che, "*valorizzando le conoscenze dei bisogni diffuse sui*

---

*Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, su [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2009, 4. Contra: <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/che-cosa-e-la-democrazia-diretta/>.

<sup>10</sup> Per completezza si riporta di seguito il contenuto integrale dell'art. 3 dello Statuto: "*1. Le disposizioni del presente capo si applicano – salvo diverso esplicito riferimento – oltre che ai cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Bologna: a) ai cittadini residenti nel Comune, non ancora elettori, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età; b) ai cittadini non residenti, ma che nel Comune esercitano la propria attività prevalente di lavoro e di studio; c) agli stranieri e agli apolidi residenti nel Comune di Bologna o che comunque vi svolgano la propria attività prevalente di lavoro e di studio. 2. I diritti di partecipazione possono essere esercitati da persone singole o in forma associata*».

<sup>11</sup> Rango che, come noto, secondo l'orientamento prevalente nella giurisprudenza di legittimità (in particolare, v. Corte di Cassazione, sent. n. 16984/2004), all'indomani del mutato sistema costituzionale risultante dalla Riforma del titolo V, preordinato a valorizzare l'autonomia normativa comunale, si collocherebbe al livello paraprimary o subprimary, dunque in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e ad individuare i criteri generali per il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione (artt. 6, 7 T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 267/2000).

<sup>12</sup> Siffatta ricostruzione sembrerebbe trovare conferma anche dal richiamo esplicito che l'art. 4 del Regolamento di disciplina del bilancio partecipativo opera in riferimento all'art. 3 comma 1 dello Statuto comunale.

<sup>13</sup> Regolamento per la disciplina del bilancio partecipativo, odg. n. 214, pg. n. 85548/2016, entrato in vigore il 2 maggio 2016, d'ora in avanti "Regolamento".

*territori, persegue la finalità di impiegare risorse pubbliche e attivare risorse della comunità al fine di raggiungere risultati condivisi e verificati con la cittadinanza*<sup>14</sup>.

Così chiariti nozione e funzioni dell'istituto, la disposizione successiva individua l'ambito di applicazione oggettivo del bilancio partecipativo. Segnatamente, l'art. 2 del Regolamento rinvia al bilancio di previsione per la determinazione dell'impegno economico da destinare alla deliberazione cittadina, intercettando, quale sfera in cui i cittadini sono chiamati a concorrere, l'ambito delle spese in conto di capitale<sup>15</sup>.

La suddetta voce di spesa include due possibili tipologie progettuali: iniziative materiali e iniziative immateriali.

Le iniziative materiali ricomprendono interventi di rigenerazione sulla trasformazione fisica dello spazio pubblico, che includono attività di costruzione di arredi, attrezzature, opere pubbliche in strade, piazze, o edifici. Le iniziative immateriali, invece, sono preordinate alla riqualificazione della destinazione d'uso degli spazi pubblici dei quartieri, affinché possano ospitare attività culturali, sociali, sportive, ricreative.

Dal punto di vista organizzativo, invero, è di particolare rilievo sottolineare che, sebbene non si ponga affatto come una novità nel quadro ricco e composito di strumenti partecipativi messi in pratica nella città di Bologna<sup>16</sup>,

<sup>14</sup> Art. 1, commi 1 e 2, del Regolamento.

<sup>15</sup> Art. 2 del Regolamento.

<sup>16</sup> Nel Comune bolognese, infatti, il bilancio partecipativo si colloca in una cornice ben più ampia di iniziative e progetti partecipativi, testimoniando l'esistenza di un vero e proprio approccio culturale attento ad incrementare il quoziente di partecipazione e collaborazione attiva dei cittadini, v. <https://www.comune.bologna.it/partecipa>. Per una panoramica si veda anche: <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/partecipa>.

La Regione Emilia-Romagna ha inoltre predisposto un sito di informazione e diffusione della cultura partecipativa, accessibile al seguente link <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/news/normali/news-2022/i-laboratori-di-quartiere-come-strumento-partecipativo>.

D'altra parte, non va dimenticato che Bologna fu la patria del costituente Giuseppe Dossetti, il quale già nel 1956, in maniera del tutto pionieristica, nel programma politico per la candidatura a sindaco di Bologna aveva delineato l'istituzione delle *consulte di quartiere*, concepite come strutture composte da volontari ed esperti di varie associazioni della società civile, in cui realizzare un ideale di *autogoverno* dei cittadini di uno stesso quartiere, cfr. A. ARDIGÒ, *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, Bologna, 2003, capitolo I.

Più di recente, la diffusione delle pratiche di partecipazione civica è stata favorita dall'introduzione della legge regionale Emilia-Romagna n. 15 del 2018, «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche», che «*definisce il quadro dei soggetti e le procedure per attuare processi di confronto preventivo, concertazione, programmazione negoziata e par-*

il processo di bilancio partecipativo ha reso necessari accorgimenti *ad hoc*, tanto sul piano tecnico-istituzionale, quanto sul piano organizzativo ed operativo.

Il versante tecnico-istituzionale è stato supportato e potenziato da un'intensa attività di formazione preliminare destinata ad amministratori, funzionari e dirigenti del Comune.

Dal punto di vista organizzativo, il processo di formazione del bilancio partecipativo ha preso forma con il supporto scientifico della Fondazione Innovazione Urbana<sup>17</sup>, affiancata da una serie di strutture di coordinamento all'uopo istituite, quali, l'ufficio per l'immaginazione civica<sup>18</sup>, i team di quartiere<sup>19</sup>, gli uffici reti e lavoro di comunità<sup>20</sup>.

Quanto all'ambito prettamente operativo, la disciplina del procedimento trova ulteriore specificazione nelle *linee guida* predisposte dalla Cabina di regia<sup>21</sup> ed è accompagnato da una meticolosa attività di programmazione del calendario degli appuntamenti con la cittadinanza.

### 3. *Le fasi del procedimento*

Venendo adesso alla disamina del procedimento come descritto dal Regolamento, lo stesso si snoda attraverso un vero e proprio "percorso progettuale di partecipazione", finalizzato alla selezione di sei proposte di progetti da finanziare, una per ogni quartiere, tra quelle proposte dai cittadini.

---

*tecipazione, mettendo a disposizione risorse, strumenti e competenze per attivare processi di democrazia partecipativa e garantendo la più ampia informazione a sostegno dei processi partecipativi», cit, art. 1.*

<sup>17</sup> Un centro multidisciplinare di ricerca e sviluppo, dotato di funzioni di impulso nei progetti di trasformazione urbana. Per ulteriori informazioni, v. <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/chisiamo>.

<sup>18</sup> Uffici il cui principale compito consiste nella pianificazione e nel supporto dei percorsi partecipativi, attraverso l'individuazione di strumenti e metodi idonei a favorire il dialogo e la co-progettazione.

<sup>19</sup> Un gruppo multidisciplinare che opera su base territoriale per l'implementazione dei progetti partecipativi previsti all'interno del Piano di Innovazione Urbana.

<sup>20</sup> Uffici cui spetta, tra gli altri, il compito di coltivare i rapporti tra le diverse realtà civiche attive sul territorio in un'ottica di rete, coinvolgendole nella definizione e realizzazione degli interventi di cura della comunità e del territorio.

<sup>21</sup> Allegato A) BP 2023 alla delibera della Giunta del Comune di Bologna P.G. n. 49912/2023, DGPRO/40/2023, Rep. n. DG/2023/15, *Fondazione per l'Innovazione Urbana. Metodologia, Fasi e Tempi del Processo del Bilancio Partecipativo per l'Anno 2023*.

L'art. 7 del Regolamento scandisce il processo del bilancio partecipativo in quattro macro-fasi:

1. coinvolgimento dei cittadini, informazione, comunicazione ed ascolto (c.d. co-programmazione);
2. co-progettazione delle proposte e verifiche di fattibilità;
3. votazione delle proposte ammesse e pubblicazione dei risultati;
4. presa in carico delle proposte e loro realizzazione.

Le fasi 1, 2 e 3 devono svolgersi entro un termine massimo di 6 mesi<sup>22</sup>.

### 3.1. *Co-programmazione*

La prima fase, quella della co-programmazione, si articola a sua volta in due sottofasi.

La prima è preordinata alla redazione delle linee di indirizzo dei Quartieri. Questa si atteggia come sottofase di carattere prodromico, svolgendosi prima del formale avvio del processo per circa tre mesi prima del voto.

Questo momento è finalizzato a sensibilizzare e mobilitare la cittadinanza rispetto ai temi che dovranno ispirare le proposte partecipate e comprende attività di divulgazione dell'iniziativa nel territorio insieme con attività di partecipazione attiva della cittadinanza.

L'attività di divulgazione si svolge prevalentemente attraverso canali di pubblicità digitali (il sito web del Comune di Pavia, il Portale web della Fondazione Urbana, i canali social network dell'ente), ma anche conferenze stampa, incontri di presentazione del progetto e incontri con gli studenti universitari presso gli atenei<sup>23</sup>.

Le attività di partecipazione, invece, si declinano in modalità variegate, includendo momenti propositivi, consultivi ed elaborativi, che si sviluppano sotto forma di assemblee, tavoli tecnici, focus group, seminari, assemblee, incontri pubblici<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Art. 7 del Regolamento.

<sup>23</sup> Sito istituzionale del Comune di Bologna: <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/bilancio-partecipativo-23?sect=>; sito della Fondazione Innovazione Urbana: <http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/progetto/bilanciopartecipativo>; pagina Instagram della Fondazione: <https://www.instagram.com/fondazioneinnovazioneurbana/>.

<sup>24</sup> È quanto si evince dai report dei vari incontri <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/laboratorioaria/45-uncategorised/3008-online-i-report-dei-laboratori-di-quartiere-di-novembre-e-dicembre-2022>.



Particolare rilievo assumono, in questo contesto, i Laboratori di Quartiere, infrastruttura partecipativa pensata per aggiornare la cittadinanza sulle progettualità dell'agenda politica e favorire, rispetto alle stesse, l'emersione dei bisogni e l'ascolto dei cittadini. In particolare, nell'edizione di bilancio partecipativo del 2023, i Laboratori si sono tenuti dal 22 novembre al 15 dicembre<sup>25</sup>.

I Laboratori si svolgono sotto la supervisione costante del Ces.Co.Com (Dipartimento di Sociologia, Unibo) e danno origine a veri e propri workshop di co-programmazione in cui vengono messi a disposizione della cittadinanza approfondimenti, dati, mappe, focus group, interviste e questionari con l'obiettivo di favorire la circolazione delle informazioni e far emergere le istanze della cittadinanza. In queste sedi, si favorisce il dialogo tra i cittadini, ma anche tra cittadini ed istituzioni.

Sulla base delle priorità emerse in questo primo momento di confronto, i Consigli di quartiere sono chiamati a redigere le linee di indirizzo sulle priorità zona per zona e, su queste, si andranno a collocare le successive proposte.

È di massimo rilievo notare come questa fase si sviluppi attraverso un "approccio di prossimità"<sup>26</sup>, in cui viene valorizzato il ruolo dei Quartieri, quale fulcro di emersione e convergenza di bisogni ed idee, in una declinazione capillare di democrazia.

La seconda sottofase della "co-programmazione" presuppone l'avvio formale del procedimento, indetto con delibera della Giunta Comunale, ed è preordinata alla emersione delle proposte.

La delibera che ha dato avvio al bilancio partecipativo per il 2023 è stata emessa in data 24 gennaio 2023<sup>27</sup>. Quindi, nei mesi di gennaio e febbraio, i

---

<sup>25</sup> <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/laboratorioaria/45-uncategorised/2960-dal-22-novembre-al-15-dicembre-partecipa-ai-laboratori-di-quartiere>.

Avviati per la prima volta nel maggio 2017, i Laboratori di Quartiere si inseriscono nel Piano per l'innovazione urbana di Bologna, un progetto operativo che ha l'obiettivo di raccordare le scelte ed i progetti dell'Amministrazione con le esigenze emerse nel confronto diretto con i cittadini e le comunità locali. Il Piano si pone in continuità con le azioni maturate nel progetto *Collaborare è Bologna*, che si è svolto tra l'ottobre 2015 e il maggio 2016, <https://www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/info/collaborare-bologna-al-piano-innovazione-urbana/> e <https://www.comune.bologna.it/collaborarebologna/>.

<sup>26</sup> PG 49912/2023, DG/15/2023.

<sup>27</sup> Delibera della Giunta del Comune di Bologna, PG 49912/2023, DG/15/2023, approvata ai sensi dell'art. 6, comma 1, del Regolamento, a mente del quale, la Giunta comunale, sentita la Conferenza dei Presidenti dei Consigli di Quartiere, delibera l'avvio

cittadini sono stati chiamati a presentare le proposte di trasformazione del proprio quartiere attraverso una delle seguenti modalità: la partecipazione al laboratorio di quartiere; l'invio digitale della proposta attraverso la *Piattaforma Partecipa*; oppure, recandosi fisicamente presso i punti di raccolta delle proposte diffusi nei quartieri<sup>28</sup>.

### 3.2. *Co-progettazione e verifica di fattibilità*

Nella fase successiva, le proposte presentate divengono oggetto di co-progettazione, intesa come progettazione *condivisa* tra amministrazione e privati.

Questa fase è disciplinata dall'art. 9 del Regolamento, a norma del quale, con il supporto dei tecnici comunali, si procede all'analisi delle esigenze emerse, si individuano le priorità e sulla base delle stesse si procede rielaborando le proposte<sup>29</sup>. Questo rappresenta il momento di massima interazione tra istituzioni e cittadini. Si tratta di una fase di revisione delle proposte, in cui queste ultime vengono arricchite e perfezionate dal confronto dialettico con le amministrazioni, diventando *proposte progettuali strutturate*.

Superato questo primo filtro, nei mesi di marzo e aprile 2023, si è proceduto alla c.d. analisi di fattibilità, momento di verifica della sostenibilità tecnica ed economica delle proposte. In questa sede, le proposte sono state analizzate, approfondite e verificate dai tavoli tecnici del Comune e dai settori comunali competenti, in particolare, quello finanziario.

I criteri alla stregua dei quali viene condotta suddetta verifica si basano, secondo quanto indicato nelle Linee guida, nella stima dei costi necessari alla loro attuazione, nella valutazione dei tempi, nonché delle modalità tecniche di realizzazione delle stesse.

Nel caso in cui il costo ecceda il budget, si valuta, alternativamente, la possibilità di ridimensionare il progetto, che potrà essere realizzato anche

---

del processo del bilancio partecipativo, definendone le modalità di coordinamento ed indicando quanto necessario al buon esito del processo.

<sup>28</sup> La predisposizione di postazioni fisiche di raccolta delle proposte rappresenta una novità rispetto alle edizioni passate, pensata per raggiungere le comunità più remote e la fascia di popolazione che non ha accesso al digitale.

<sup>29</sup> Art. 9 del Regolamento. Questa fase è ben descritta su: <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/45-uncategorised/3082-bilancio-partecipativo-ultimi-laboratori-con-i-proponenti-per-definire-i-progetti-che-andranno-al-voto>.

solo in parte, oppure, la possibilità di ricercare ulteriori finanziamenti pubblici<sup>30</sup>.

L'analisi di fattibilità è evidentemente una fase prettamente tecnica, di competenza esclusiva dell'amministrazione; eppure, anche in questo caso, non manca un momento di confronto tra amministrazione e cittadini. In via preliminare rispetto alla attività di verifica sono previsti, infatti, una serie di incontri bilaterali in cui l'amministrazione si presta all'ascolto dei cittadini proponenti, così da recepirne i *desiderata* rispetto alle proposte originali.

Dal prodotto di questi due momenti, la co-progettazione e l'analisi della fattibilità, si profilano le versioni definitive delle proposte ammesse al voto, su cui i cittadini sono chiamati a votare.

### 3.3. *Votazione*

Le sole proposte progettuali che superano l'analisi di fattibilità sono comunicate ai cittadini attraverso un'ampia ed organica attività di pubblicizzazione, nel Comune e in ogni singolo quartiere, per un periodo minimo di 30 giorni.

Terminata la fase della pubblicità inizia, dunque, la vera e propria fase di deliberazione da parte della cittadinanza.

Nell'edizione del 2023, le votazioni si sono estese dal 26 maggio al 30 giugno<sup>31</sup>.

A norma dell'articolo 4 del Regolamento, il novero dei soggetti legittimati a partecipare al procedimento di formazione del bilancio partecipativo, e dunque a votare, include:

- a. i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Bologna;
- b. i cittadini residenti nel Comune che, non ancora elettori, abbiano compiuto sedici anni d'età;
- c. i cittadini non residenti che esercitino la propria attività di lavoro o studio nel Comune;
- d. gli stranieri o apolidi residenti nel Comune di Bologna, o che ivi svolgano in via prevalente la propria attività di lavoro e studio<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Allegato A) BP 2023 alla delibera della Giunta del Comune di Bologna P.G. n. 49912/2023, DGPRO/40/2023, Rep. n. DG/2023/15, *Fondazione per l'Innovazione Urbana. Metodologia, Fasi e Tempi del Processo del Bilancio Partecipativo per l'Anno 2023*.

<sup>31</sup> Per un report dettagliato sui risultati delle votazioni: [https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/BilancioPartecipativo/2023\\_BP\\_VOTO\\_REPORT.pdf](https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/BilancioPartecipativo/2023_BP_VOTO_REPORT.pdf).

<sup>32</sup> V. Articolo 4 del Regolamento. Si tratta, ad ogni buon conto, di una partecipazio-

Ciascun votante può esprimere 1 solo voto per una proposta di progetto relativa al quartiere dove abita, lavora o svolge attività di volontariato.

L'apertura al singolo, "comune" cittadino o semplice residente, e non soltanto ai rappresentanti di specifiche associazioni o entità organizzate, rappresenta uno degli elementi caratteristici del bilancio partecipativo rispetto ad altre forme di apertura alla partecipazione democratica nelle realtà locali, generalmente riservate agli stakeholders. Ciò detto, resta comunque impregiudicata la possibilità per i cittadini qualificati, appartenenti a categorie particolarmente interessate o a gruppi organizzati di interesse, di partecipare esercitando il diritto di partecipazione al bilancio partecipativo "in forma associata", come previsto dall'art. 3 dello Statuto del Comune di Bologna<sup>33</sup>.

Si osservi che la partecipazione viene estesa ben oltre la cerchia dei cittadini residenti, comprendendo anche i più giovani, infrasedicenni, i non residenti, ma anche gli stranieri che svolgano prevalente attività di lavoro, studio o volontariato nella città di Bologna. Il capitale sociale cittadino appare così massimizzato dalla garanzia del coinvolgimento di tutti coloro che possano vantare un interesse genuino per il quartiere di riferimento.

Le operazioni di voto si svolgono di regola attraverso modalità telematiche<sup>34</sup>, affianco alle quali il Comune ha predisposto una postazione fisica in ciascun quartiere del Comune.

#### 3.4. *Le proposte vincitrici*

Nell'edizione del 2023 le proposte progettuali ammesse al voto sono state quarantatré. Di queste, sei sono state aggiudicate vincitrici, una per ogni quartiere del Comune di Bologna<sup>35</sup>.

Per il quartiere Borgo Panigale-Reno, il progetto "*So-stare al Ghisello*" propone di riqualificare l'ex Bocciofila Baldini ed il campo da basket di via Ghisello e creare uno spazio che funga da crocevia tra le diverse zone del

---

ne declinata in termini facoltativi, e cioè rimessa all'adesione libera del singolo.

<sup>33</sup> Cfr. paragrafo 2.

<sup>34</sup> Per la votazione è stata prevista la previa autenticazione attraverso una delle seguenti modalità di verifica dell'identità digitale: 1) Credenziali SPID o Federa; 2) Account di un social network (Twitter, Facebook, LinkedIn, Google); 3. Account di Rete Civica (che può essere creato on-line nello stesso momento).

<sup>35</sup> I progetti sono descritti nel dettaglio sul sito <https://www.comune.bologna.it/partecipa/bilancio-partecipativo>.

quartiere, occasione di incontro e di comunità per famiglie, adolescenti ed anziani<sup>36</sup>.

Per il quartiere Naville, il progetto “*Com'in*” offre un intervento di riqualificazione a livello strutturale ed energetico della Casa di Quartiere Fondo Comini e del parco annesso per realizzare un'area multiculturale in cui favorire l'integrazione tra culture e generazioni<sup>37</sup>.

Per il quartiere Porto-Saragozza, il progetto “*Il Porto Verde di Bologna*” mira a riqualificare i parchi ed i giardini della zona Marconi, in particolare quelli a ridosso delle mura storiche e interni alla Manifattura delle Arti, per valorizzarne la storia e il tessuto civico presente e attivo, attraverso l'organizzazione di attività di promozione culturale, educativa e sportiva, in cui favorire l'aggregazione e la socialità<sup>38</sup>.

Per il quartiere San Donato-San Vitale, il progetto “*Villaggio dei colori*” propone un intervento di riqualificazione della Piazza dei colori con il potenziamento dell'area verde e la creazione del “Villaggio dei colori”, uno spazio urbano per persone di ogni età, in cui collocare iniziative culturali e artistiche<sup>39</sup>.

Per il quartiere Santo Stefano, il progetto “*Spazi per tutte le persone alla Lunetta*” propone la ristrutturazione degli spazi dell'**ex Centro giovanile Moratello**, in cui realizzare uno **spazio di aggregazione** per giovani, **preadolescenti e adolescenti**. Questi spazi sono destinati ad assumere funzioni polivalenti, prestandosi ad attività di diversa natura: sala per prove musicali, postazioni gratuite per creare prodotti multimediali, attività di gioco, doposcuola e sala studio. Inoltre, in orario mattutino intendono organizzarsi attività per le **famiglie con bambini** in età prescolare, a sostegno della genitorialità<sup>40</sup>.

Infine, per il quartiere Savena, il progetto “*Tra parchi, borghi e corti lungo il Savena*” intende valorizzare la storica via dell'acqua del Savena attraverso la

---

<sup>36</sup> <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/so-stare-al-ghisello-1>.

<sup>37</sup> <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/com-in>.

<sup>38</sup> <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/il-porto-verde-di-bologna-proposta-vincitrice>.

<sup>39</sup> <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/villaggio-dei-colori-1>.

<sup>40</sup> Il progetto si inserisce nel Piano per l'adolescenza e l'istruttoria pubblica per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in virtù dei quali Bologna si candida a diventare Città all'avanguardia per l'offerta di spazi e servizi per adolescenti e preadolescenti, <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/spazi-per-tutte-le-persone-alla-lunetta-1>.

riqualificazione delle aree verdi e i punti di aggregazione al Parco dei Cedri, al Parco del Paleotto e al Parco del Lungosavena, ed il potenziamento dei collegamenti ciclopedonali al fine di permettere a tutti, con particolare attenzione a famiglie, bambini e persone con disabilità, di fruire di spazi inclusivi ed accessibili<sup>41</sup>.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di progetti che coniugano iniziative materiali ad iniziative immateriali.

Alla chiusura delle votazioni ha fatto seguito la pubblicazione dei risultati, ufficializzati e ratificati con delibera della Giunta del Comune di Bologna in data 11 luglio 2023<sup>42</sup>.

### 3.5. *Attuazione e monitoraggio dei progetti*

L'ultima fase del bilancio partecipativo bolognese prevede la progettazione esecutiva delle proposte vincenti tramite l'individuazione di un progettista e l'apertura dei cantieri.

L'allocazione del budget viene presieduta da un preciso criterio di destinazione, in quanto le risorse destinate ad uno specifico quartiere possono finanziare esclusivamente proposte riguardanti lo stesso<sup>43</sup>.

Questa fase si svolge sotto l'attento monitoraggio della Fondazione per l'Innovazione urbana, in sinergia con l'Area Quartieri e gli Uffici rete, e con il coinvolgimento attivo della cittadinanza in un'ottica di monitoraggio civico.

---

<sup>41</sup> <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/tra-parchi-borghi-e-cortilungo-il-savena-1>.

<sup>42</sup> PG 470067/2023, DG N.168/2023 dell'11/07/2023 avente ad oggetto: "Ratifica degli esiti della votazione online relativa ai progetti da realizzare ai sensi del Regolamento del Bilancio partecipativo approvato con delibera di Consiglio, PG 85548/2016, O.D.G. N.214/2016.

<sup>43</sup> Di regola, la proposta più votata in ogni quartiere viene finanziata interamente. Tuttavia, se il budget della proposta più votata è inferiore alla cifra complessivamente destinata al quartiere, le risorse che eventualmente residuino possono essere destinate alle altre proposte che, per quello stesso quartiere, hanno ricevuto più voti, in ordine di graduatoria e fino alla concorrenza delle risorse disponibili. Ove le successive proposte più votate prevedano un budget più alto delle risorse disponibili si procede, se possibile, ad una realizzazione parziale, di modo che siano realizzati solo gli interventi dotati di autonomia funzionale che rispondono al criterio della maggiore fattibilità, tempestività di esecuzione e fruibilità per i cittadini. Viceversa, ove tali condizioni non sussistano, si procede allocando le risorse residuali alle proposte successive in graduatoria, purché dotate dei predetti requisiti.

Per le iniziative immateriali è previsto che la loro realizzazione si porti a compimento entro tre mesi dal voto; per le proposte immateriali, che comportano una più operosa attività di trasformazione fisica degli spazi, i tempi sono inevitabilmente più lunghi.

Altro aspetto importante, che consolida il coinvolgimento civico e rafforza la legittimazione del processo è la previsione di un *Repository* delle proposte non attuate: i progetti che non sono risultati vincitori vengono inseriti all'interno della mappatura di bisogni e proposte del Piano dei quartieri e potranno essere tenuti in considerazione dall'amministrazione comunale nell'aggiornamento delle priorità del Piano Urbanistico Generale e degli altri strumenti amministrativi di programmazione<sup>44</sup>.

#### 4. *Considerazioni conclusive: rilievi costituzionali-democratici del bilancio partecipativo*

In punto di conclusioni, volendo trarre alcune considerazioni in relazione ai possibili rilievi sul piano democratico-costituzionale della pratica del bilancio partecipativo, la trattazione condotta finora offre molteplici spunti di riflessione.

A livello costituzionale, il coinvolgimento diretto dei *cives* nell'amministrazione della "cosa pubblica" trova fondamento nella dimensione parte-

---

<sup>44</sup> Allegato A) BP 2023, cit., 2.

cipativa contemplata nell'art. 3, co. 2 Cost. e nel principio di sussidiarietà orizzontale<sup>45</sup> riconosciuto all'art. 118, ult. co. della Costituzione italiana<sup>46</sup>.

Un'ampia letteratura<sup>47</sup> evidenzia come l'apertura alla partecipazione

<sup>45</sup> Sulle implicazioni costituzionali e amministrative di tale principi: P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA.VV., Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II – Le libertà civili e politiche, Firenze, 1969, 513 ss.; A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, a cura di A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA, Padova, 1999, 8 ss.; F. BILANCIA, *Sussidiarietà (principio di)*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Laterza, Roma-Bari, 2000, 455; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, 2003; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà e le imprese*, in *Giurisprudenza Italiana*, 4/2004, 716-722; G. PASTORI, *Amministrazione e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berté*, Jovene, Milano, 2005, 1749-1762; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, disponibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Art. 118 (voce)*, *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 2350-2355; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006; G.C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010, in particolare 65-90.

Sulla correlazione tra sussidiarietà "orizzontale", o "sociale", e democrazia, G. LOMBARDI, L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Diritto e società*, 1/2003, 155-185, osserva come la partecipazione sia una dimensione essenziale ed indefettibile per la garanzia di l'effettività dei diritti, 155-162. Si vedano altresì T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (Principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Tomo 2, Milano, 2008, 1338 ss.; *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, a cura di G. ARENA, F. CORTESE, Assago, 2011; *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di D. BOLOGNINO, Padova, 2010, 94 ss.

<sup>46</sup> Come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

<sup>47</sup> Il quoziente di democraticità di un ordinamento va misurato tenendo conto non soltanto del grado di partecipazione raggiunto nel circuito politico-rappresentativo, ma anche nell'organizzazione e nel funzionamento della sua amministrazione, cfr. L.R. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Dir. econ.*, 1/2019, 43 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2019, 1 ss.; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, 3/2016, 493 ss.. Tra le prime riflessioni sull'importanza della partecipazione popolare per accrescere il grado di democraticità della amministrazione pubblica possono ricordarsi quelle di Feliciano Benvenuti e Mario Nigro. Nel pensiero di Benvenuti, proprio l'avvento della Costituzione repubblicana imporrebbe una trasformazione palinogenetica dell'amministrazione pubblica da una amministrazione di autorità, fondata sulla contrapposizione istituzionale tra soggetto pubblico e soggetto privato (autorità e libertà), ad una amministrazione collaborativa, in cui la parte pubblica e la parte privata dialogano nel procedimento che conduce all'adozione del provvedimento finale, cfr. F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione Italiana*.



civica nei processi decisionali pubblici<sup>48</sup> contribuisca a rafforzare il caratte-

---

*Linee e prospettive*, Padova, 1996, in particolare 50 ss.; ID., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, 1 ss.; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 118 ss.. Similmente, M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e processo civile*, 1980, 225 ss. Ne parlano ampiamente F. MERUSI, *Diritti fondamentali e amministrazione (o della "demarchia" secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Dir. amm.*, 2006, 543 ss.; F. SAITTA, *Il procedimento amministrativo "paritario" nel pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Amministrare*, 3/2011, 457 ss.

Sul tema *amplius*: V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018; F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, 2/2016; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa* (voce), in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, 2011, 271 ss.; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 1 ss.; A. LOLLI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico*, Milano, 2000, in particolare 15 ss..

<sup>48</sup> A livello statale un istituto paradigmatico di garanzia partecipativa nei processi decisionali pubblici è il dibattito pubblico, introdotto dall'art. 22, d.lgs. n. 50 del 2016 e recentemente riformato dall'art. 40 del d.lgs. n. 36 del 2022. Sulle novità introdotte dal nuovo Codice riflettono M. DELL'OMARINO, *La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico*, in *federalismi.it*, 11/2024, 1-24, e B. MARSILI, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti: tra democrazia partecipativa, tempo e risultati*, in *Ceridap*, 3/2024, 248-275. Più in generale, sul tema: F. SCIARRETTA, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere strutturali*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 31-54; A. AVERARD, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici – L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Gior. dir. amm.*, 4/2016, 536 ss.; R. DI PACE, *Pianificazione, programmazione e progettazione (artt. 21-27). 9. Il dibattito pubblico*, in *Commentario al codice dei contratti pubblici*, a cura di M. CLARICH, Torino, 2019, 331 ss.; V. ITALIA, D. TASSAN MAZZOCCO, L. GUFFANTI, *Il dibattito pubblico. Problemi e casi pratici*, Milano, 2019; M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *Diritti Comparati*, n. 7/2017.

Istituti e strumenti di partecipazione civica hanno trovato ampia diffusione in materia ambientale, in cui il diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale rappresenta il "secondo pilastro" della Convenzione di Aarhus (artt. 6-8). Per approfondimenti: M. CALABRÒ, *La prevenzione della cattiva amministrazione attraverso l'esercizio dei diritti di accesso e partecipazione: il caso dei procedimenti in materia di ambiente*; G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali e ordinamento europeo*, *federalismi.it*, 2/2020, 179-195; *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, a cura di E. PELOSI, A. VERSOLATO, 6/2007, 1001 ss.; S. RODRIGUEZ, *Accesso agli atti, partecipazione e giustizia: i tre volti della Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, a cura di A. ANGELETTI, Napoli, 2011, 83 ss..

Sulle esperienze partecipative a livello regionale, in ambito legislativo, L. LORELLO,

re democratico dell'ordinamento. In questo contesto si colloca il bilancio partecipativo, il quale consente ai cittadini di partecipare attivamente alla decisione sulla destinazione delle risorse pubbliche, conferendo una componente eminentemente democratica ed identitaria alla gestione del patrimonio collettivo. Per mezzo di tale strumento, si riduce la distanza tra amministrati e amministratori, chiamati a concorrere nel perseguimento del bene comune. In un'ottica dialogante e collaborativa, privato e amministrazione apportano alla decisione finale ciascuno il proprio patrimonio conoscitivo: i cittadini il proprio "sapere civico", gli amministratori il proprio sapere tecnico. I primi sono portatori delle istanze del territorio di riferimento e possono fornire indicazioni utili per l'individuazione della destinazione più saggia da riservare alle risorse collettive. I secondi forniscono il supporto tecnico necessario a garanzia della sostenibilità ingegneristica ed economico-finanziaria della soluzione proposta.

La decisione finale, arricchita dei saperi di ambedue le parti, si pone come sede di espressione del pluralismo e luogo di costruzione di solida-

---

*La partecipazione di interessi e di istanze al procedimento legislativo nello Statuto della Regione Sicilia*, in *Nuove Autonomie*, 3/2022, 1109-1129; P.M. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2018, 27 ss.; in ambito amministrativo, P.M. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2020, 679-700; F. PIZZOLATO, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *JusOnline*, 2/2018, 40-62; G. BALDUZZI, *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa. Il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il Politico*, 1/2017, 78 ss.; V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013.

Anche l'ordinamento dell'Unione europea promuove e contempla istituti di partecipazione civica, tra i quali possono annoverarsi le consultazioni pubbliche, il diritto di iniziativa dei cittadini europei (art. 11, par. 4, TUE e art. 24, par. 1 TFUE) e la Conferenza sul Futuro dell'Europa, di recente introduzione. In letteratura F. RASPADORI, *La partecipazione dei cittadini all'Unione europea e lo spettro della democrazia*, in *federalismi.it*, 12/2022, 220-240; F. MARTINEZ, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *AISDUE*, 2/2021, 9-29; G. RIGGIO, *La parola ai cittadini: la Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Aggiornamenti sociali*, 5/2021, 312 ss.; M. INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in *federalismi.it*, 19/2020, 194-215; A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Napoli, 2019; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, a cura di E. TRIGGIANI, Bari, 2011, 37 ss.; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011, 5 ss. e 17 ss..

rietà e coesione sociale (artt. 2, 3 Cost.) e beneficia di un grado maggiore di accettazione sociale, la qual cosa contribuisce ad irrobustire la legittimazione dell'azione pubblica.

Di tal maniera, il quoziente di democraticità appare significativo non tanto in termini quantitativi quanto in termini qualitativi, perché il coinvolgimento della base civile assume un valore non meramente informativo, o simbolico, bensì un significato di partecipazione effettiva. Nell'esperienza del Comune di Bologna, si tratta, peraltro, di una declinazione "capillare" di democrazia, considerata la centralità dei Quartieri, quale fulcro di emersione e convergenza di bisogni ed idee secondo il richiamato "approccio di prossimità"<sup>49</sup>. Ma vi è di più. Nel modello bolognese l'impegno dei cittadini non si esaurisce nella scelta della finalità da assicurare alle risorse, ma prosegue nella fase successiva di effettiva realizzazione dei progetti finanziati.

Sotto questo aspetto, il bilancio partecipativo sembra istituzionalizzare nuovi spazi di controllo civico politico diretto nelle scelte che riguardano la gestione delle risorse patrimoniali dei cittadini<sup>50</sup>, affiancando i controlli di legalità-regolarità tecnico-giuridici di competenza giurisdizionale-contabile. In questi nuovi spazi, gli elettori guadagnano il potere di incidere direttamente nella destinazione da dare alle risorse pubbliche, acquisiscono immediata cognizione di finalità e modalità di impiego delle stesse e, in aggiunta, partecipano attivamente al monitoraggio ed esercitano un controllo diffuso sulla celere ed effettiva realizzazione degli interventi programmati.

Tutto quanto detto finora consente di riflettere sulle numerose opportunità della partecipazione dei privati nella gestione del bilancio: oltre ad inventare uno strumento di mediazione dei molteplici interessi sottesi alla distribuzione delle risorse pubbliche, il bilancio partecipativo accresce il quoziente di trasparenza dell'operato pubblico tramite un controllo diffuso da parte del consorzio civile.

Entrambi gli aspetti concorrono a salvaguardare la legalità dell'azione amministrativa e favoriscono la qualità della decisione adottata. Per queste ragioni, in definitiva, l'esperienza del Comune di Bologna sembrerebbe dimostrare che il bilancio partecipativo sia un'iniziativa di partecipazione civica possibile e desiderabile.

---

<sup>49</sup> PG 49912/2023, DG/15/2023.

<sup>50</sup> In questo senso sembra deporre l'inciso finale dell'art. 1, comma 2, del Regolamento nel contemplare l'istituto del bilancio partecipativo, quale strumento di partecipazione, "al fine di raggiungere risultati condivisi e *verificati* con la cittadinanza", cfr. paragrafo 2.

Merita una riflessione finale l'opportunità di eleggere lo strumento del bilancio come *sedes* d'implementazione di forme di democrazia partecipativa, qual è il bilancio partecipativo. Ed infatti, se è vero che il bilancio rimane un documento contabile molto complesso che, presupponendo conoscenze specialistiche ed utilizzando un linguaggio tecnico, si rende di difficile lettura per i "non addetti ai lavori", d'altra parte non può trascurarsi come siano proprio i cittadini, a un tempo, i contribuenti principali e i beneficiari finali dei servizi pubblici comunali. Da qui, si consolida la convinzione che proprio nel bilancio, forse più di ogni altro settore, sia necessario elevare la consapevolezza del cittadino, anche rendendolo *co-autore* di tali scelte.

Nelle premesse della interazione dialogante e collaborativa tra amministratori e amministrati a mezzo della quale si realizza, il bilancio partecipativo sembra allora avvalorare l'idea del bilancio come "bene pubblico"<sup>51</sup> proposta dalla nostra Corte costituzionale, ovvero sia una "amministrazione dei beni *dei cittadini*", con cui la democrazia può trovare (*rectius*: recuperare<sup>52</sup>) una dimensione importante di realizzazione.

Un sentito ringraziamento alla Dott.ssa Elisabetta Caruso, Project manager per la rigenerazione urbana e Coordinatrice Agenti di prossimità nell'Area Design dei processi e prossimità presso la Fondazione Innovazione Urbana di Bologna, per il Suo supporto nell'attività di ricerca sul bilancio partecipativo bolognese.

---

<sup>51</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016, *Considerato in diritto*, punto 3, inteso come strumento che presiede il controllo democratico delle scelte dell'amministrazione, consentendo il raffronto tra quanto programmato e quanto realizzato con l'impiego delle risorse pubbliche, al fine di assicurare ai membri della collettività piena cognizione sulle modalità di impiego delle risorse e sui risultati conseguiti dai titolari del mandato elettorale.

<sup>52</sup> Sulla crisi della democrazia rappresentativa, in uno sterminato panorama letterario, si veda almeno: N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 37 ss.; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, 1/2017; A. MORELLO, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015, 1 ss.; N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, 2009, 50.

### Abstract

Il lavoro assume come caso di studio l'esperienza di bilancio partecipativo del Comune di Bologna al fine di coglierne i riflessi sul piano democratico-costituzionale.

Dopo aver esaminato metodologie, procedure e risultanze del paradigma bolognese, lo scritto si sofferma sul bilancio partecipativo come pratica che, coinvolgendo i cittadini nella destinazione da dare ad una o più voci del bilancio, eleva la consapevolezza politica del cittadino, stimola l'esercizio di una cittadinanza attiva ed accresce il senso di appartenenza democratica alla realtà locale, conferendo una componente spiccatamente identitaria ai procedimenti decisionali pubblici. Nelle premesse di questa interazione dialogante e collaborativa sembrerebbero istituzionalizzarsi nuovi spazi di controllo politico diretto nel merito delle scelte che riguardano la gestione delle risorse patrimoniali dei cittadini, in cui la democrazia può recuperare una dimensione importante di realizzazione.

#### Participatory Budgeting: A Laboratory for Democracy The Case of the Municipality of Bologna

The work uses the participatory budgeting experience of the Municipality of Bologna as a case study to explore its democratic and constitutional implications.

After analyzing the methods, procedures, and outcomes of the Bologna model, the paper focuses on participatory budgeting as a practice that involves citizens in shaping the municipal budget, enhances political awareness, stimulates active citizenship, and strengthens citizens' sense of democratic belonging, conferring an identity-driven component to local decision-making. Based on a dialogic and collaborative interaction, participatory budgeting creates a space for direct political control, enabling citizens to assess the merit of decisions related to the management of public resources. In this context, democracy can regain a meaningful dimension of realization.