

## **ROCCA MASSIMA, al via il Bilancio Partecipato 2013**

"Norme e tradizioni rendono i bilanci degli enti locali piuttosto complessi - commenta **l'assessore e al bilancio del Comune di Rocca Massima Angelo Coriddi**

-, tanto che nella maggior parte dei casi vengono considerati un argomento per addetti ai lavori.

Ma così non deve essere: perciò da tempo l'Amministrazione comunale sta sperimentando forme di partecipazione e socializzazione dei bilanci, per renderli sempre più materia accessibile a tutti".

Gli uffici comunali sono al lavoro per predisporre il bilancio di previsione 2013, il documento fondamentale di programmazione economica del Comune.

L'Amministrazione ha voluto aprire un filo diretto con i Cittadini e le Associazioni del territorio utilizzando vari momenti di incontro in cui raccogliere i suggerimenti che provengono sulle tematiche di volta in volta espresse.

**Scarica il [questionario bilancio partecipato 2013](#)**  
**[Io Partecipo 2013](#)**

- ***Come coinvolgere attivamente i cittadini nelle decisioni che li riguardano?***
  
  - ***Quali modalità di partecipazione sono più adeguate al Comune e come potrebbero essere messe in campo?***
  
  - ***Come facilitare l'inclusione delle fasce più deboli della popolazione, dei giovani e degli anziani?***
  
  - ***Come valorizzare il ruolo delle risorse associative locali?***
- 
1. Per diffondere le informazioni sulle scelte del Comune;
  2. Per raccogliere i bisogni degli abitanti riguardo ai principali ambiti della vita cittadina;
  3. Per recuperare il valore della partecipazione e della cittadinanza attiva;
  4. Per scrivere un regolamento della partecipazione insieme ai cittadini.

## **IO PARTECIPO**

Continua il percorso di partecipazione avviato dal Comune di Rocca Massima.

Si realizza con un percorso che coinvolge i cittadini in prima persona nell'individuazione delle priorità di investimento in alcuni ambiti delle politiche comunali.

## **Di cosa si parla?**

Il percorso prevede che i rappresentanti degli organi comunali, i rappresentanti delle associazioni attive sul territorio, i giovani ed i loro gruppi e i cittadini del comune, individuino nel corso di momenti strutturati di confronto le possibili risposte a domande importanti quali:

Come coinvolgere attivamente i cittadini nelle decisioni che li riguardano?

Quali modalità di partecipazione sono più adeguate al Comune e come potrebbero essere messe in campo?

Come facilitare l'inclusione delle fasce più deboli della popolazione, dei giovani e degli anziani?

Come valorizzare il ruolo delle risorse associative locali?

## **Gli ambiti di intervento per il 2013**

**Le proposte sinora raccolte riguardano:**

**POLITICHE SOCIALI E SICUREZZA:**

- Le politiche sociali e la salute dei cittadini
  
- Il sostegno al reddito e l'inclusione sociale
  
- La Sicurezza urbana
  
- Gli Anziani ed il Centro sociale Anziani
  
- I Giovani ed il Centro di aggregazione giovanile

- Il Punto Informagiovani
- Iniziative a favore dei bambini ed adolescenti

#### **CULTURA AMBIENTE E TERRITORIO:**

- L'educazione ambientale e la Raccolta differenziata
- La Promozione del territorio ed il turismo
- La promozione della Cultura rurale
- L'Arredo urbano

#### **AGRICOLTURA**

- La Valorizzazione dell'Olivicoltura rocchigiana e del prodotto tipico

### LE ORIGINI DEL BILANCIO PARTECIPATO

Il trattato di Maastricht, il Libro Bianco sulla Governance della Commissione UE e la Costituzione Europea recentemente approvata assumono il concetto di 'sussidiarietà' come uno dei principi-guida dell'Unione Europea. L'accezione che i due documenti danno del termine è molto diversa da quella che ha costituito uno dei fondamenti della Dottrina Sociale della Chiesa, dove l'uomo era visto come principio, soggetto e fine di una società dove impegnare la propria creatività e la propria capacità di iniziativa, con senso di responsabilità personale e collettiva. Per come viene maggioritariamente letto oggi, infatti, il principio di sussidiarietà non rappresenta la base di un rinnovato umanesimo. Al contrario, allude ad un crescente disinteresse per la collocazione dell'essere umano al centro dell'economia e della costruzione degli ordinamenti statali.

Il principio di sussidiarietà si traduce, infatti, in una sorta di invito allo Stato a non intervenire laddove i cittadini e loro aggregazioni sociali (famiglia, associazioni ed altri "corpi intermedi", incluse le istituzioni locali, distrettuali e regionali) possono 'fare da soli'. Così facendo, esso innesca una catena di de-responsabilizzazioni progressive, caratterizzata da una forte asimmetria. Perché al globalizzarsi dei problemi fa corrispondere il localizzarsi delle soluzioni, ma al decentramento delle responsabilità raramente affianca il decentramento delle risorse e dei poteri decisionali per farvi fronte. Questo carattere di asimmetria si propaga in modo simile sia attraverso le linee di forza della 'sussidiarietà verticale' (quella che scorre lungo l'asse Istituzioni Sopranazionali - Stati - Regioni - Province - Comuni, ecc.) sia attraverso quelle della cosiddetta 'sussidiarietà orizzontale', che dovrebbe ripartire le responsabilità all'interno degli ambiti locali più vicini al cittadino. Accade, infatti, che le amministrazioni locali subiscono le maggiori conseguenze di questo paradosso, ma raramente si impegnano nel contrastarne la logica. Anzi, spesso tendono a riprodurla all'interno della loro sfera di competenze, ricorrendo

all'outsourcing e all'esternalizzazione soprattutto delle responsabilità sociali, ma raramente condividendo con i tessuti civici le decisioni sulle trasformazioni del territorio e delle politiche pubbliche.

In un quadro sempre più segnato da questi fenomeni, la crescita tendenziale del decisionismo istituzionale ha teso ad allearsi quasi naturalmente con la creazione di spazi di partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni. È proprio nell'era dell'elezione diretta dei sindaci e della diminuzione di potere dei consigli comunali, infatti, che il coinvolgimento degli abitanti nelle scelte pubbliche diviene quasi indispensabile: sia per far fronte alla necessità di continui tagli agli investimenti pubblici (specie nei settori di intervento più 'sensibili'), sia per ricostruire una fiducia dei cittadini nella politica, che possa darle 'sostenibilità' davanti alle continue crisi di legittimazione che ha attraversato nell'ultimo trentennio.

Coinvolgere i cittadini nella discussione delle scelte è quasi una necessità conseguente alla crisi del pensiero e della razionalità unica. Ma non coincide necessariamente con l'attribuzione di un ruolo portante per gli abitanti nell'assunzione definitiva delle decisioni. Spesso, anzi, è solo un tentativo di costruire su singole questioni quel consenso indispensabile a compensare la sempre più fragile legittimazione elettorale e a moderare le proteste e i conflitti originati dalle scelte 'calate dall'alto' sui territori locali. Nel motivare l'apertura dei governi locali verso forme partecipative è da riconoscere anche una spinta data dalle concezioni privatistiche del New Public Management, che hanno teso a favorire una nuova considerazione del ruolo dei cittadini-clienti-consumatori, specie in relazione all'utilizzo di servizi monopolistici dove l'opzione dell'exit' (ossia il rivolgersi altrove) non è praticabile.

Questa lettura 'strumentale' e 'riduzionista' vede nel coinvolgimento dei cittadini nelle scelte territoriali più un contributo alla gestione delle stesse che la base di un approccio antagonista alla pianificazione. Essa si esalta quando affronta temi legati alle fasce deboli degli abitanti, dove la partecipazione diretta dei beneficiari alle politiche appare esaltata come riduttore di conflitti e come strumento di delega di responsabilità istituzionali. Ovvero come elemento di cui non si può fare a meno dato che Stato e mercato non sono stati finora in grado (e difficilmente lo saranno) di coprire le esigenze vitali di una fetta significativa di cittadini, specie nei paesi periferici o in via di sviluppo. È proprio in questi paesi che, nell'ultimo quindicennio, hanno iniziato ad essere sperimentate forme creative di gestione territoriale, dove il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte è andato progressivamente acquisendo un valore 'denso' e sostanziale, in controtendenza rispetto ad un panorama generale dove - spesso - il concetto di 'partecipazione' ha teso ad annacquarsi, a divenire invocazione rituale o ad appiattirsi sulla mera concertazione tra attori forti, rischiando spesso di trasformarsi in un contenitore vuoto. Tra le pratiche più interessanti di questo genere, sicuramente rivestono un ruolo centrale i Bilanci Partecipativi, ovvero quelle esperienze di coinvolgimento dei cittadini nella costruzione delle politiche e/o dei progetti territoriali che si imperniano sulla condivisione di alcune delle voci centrali che

compongono i bilanci degli enti locali. Simili pratiche ampliano, strutturano e arricchiscono esperienze di mera consultazione dei cittadini già in uso dagli anni '70 in alcuni centri europei (specialmente di piccole dimensioni). E le fanno transitare verso processi incentrati sulla co-gestione di alcune scelte territoriali, basati sull'integrazione delle tradizionali forme di democrazia delegata con momenti di sperimentazione di democrazia diretta, soprattutto di tipo assembleare.

Nell'ultimo quinquennio, il diffondersi della conoscenza di simili esperienze in Europa ha riscosso crescente interesse. I canali attraverso cui le sperimentazioni si sono conquistate attenzione nel vecchio continente sono molteplici: le reti internazionali tra città, la cooperazione decentrata, la fama diffusa da istituzioni come la Banca Mondiale o l'ONU, lo sviluppo del movimento altermondialista, l'interessamento di ambito universitario, ecc. Questa molteplicità di canali di trasmissione è stata alla base delle percezioni differenziate con cui le esperienze sono state osservate nei diversi paesi europei. Ed è anche responsabile delle diverse 'prevalenze' (sui temi politici o tecnici, sui meccanismi comunicativi, sugli aspetti di modernizzazione istituzionale o su quelli legati alla capacità di combattere l'esclusione sociale) che le prime emulazioni critiche di ambito europeo hanno mostrato. Il crescente interessamento internazionale ha offerto al tema del Bilancio Partecipativo uno spazio centrale nel dibattito sulla governance e sulla riforma delle relazioni tra i contesti locali e i 'flussi globali'. Ha inoltre permesso di riscoprire, valorizzare ed arricchire anche esperienze 'autoctone' autonomamente sviluppatesi in diversi contesti europei, mettendole in dialogo e talora 'contaminandole' costruttivamente tra di loro e con le pratiche e i percorsi gestionali sperimentati in paesi del Sud. Csicché - attualmente - anche in Europa comincia a svilupparsi un dibattito ampio che (seppur ancora sbilanciato sul versante della ricerca) punta a costruire nuove forme di ricerca che partano da sperimentazioni concrete di gestione del territorio.

## 2. Cos'è un Bilancio Partecipativo?

Non esiste, probabilmente, un modo univoco per descrivere il Bilancio Partecipativo. Anche perché non esistono modelli replicabili, ma solo famiglie diverse di sperimentazioni. La stessa denominazione non è un fattore indispensabile: possono, infatti, essere presenti i principi strutturanti che accomunano tra loro le centinaia di esperienze internazionali di Bilancio Partecipativo senza che il nome sia necessariamente utilizzato. Anzi, in molti paesi nell'Occidente settentrionale, l'utilizzo del nome è mal recepito, e viene usato per confinare le sperimentazioni in un ambito 'esotico', negando così validità ai principi universali che ne sostanziano le forme storicamente assunte, spesso molto diverse tra loro nei differenti contesti geografici e sociali.



Forse, per cercare di dare una connotazione unitaria alle diverse esperienze oggi messe in opera alle più varie latitudini (dal Brasile alla Nuova Zelanda, dal Camerun all'India fino alle recenti sperimentazioni europee, ecc.) è possibile ricorrere a due definizioni: una che si configura come massimo comun denominatore e una come minimo comune multiplo.

1. Il primo cerca solo di identificare i tratti che accomunano le tante esperienze diverse. E potrebbe essere così definito: si può parlare di Bilancio Partecipativo quando su un territorio viene praticato un percorso di dialogo sociale che tocca il 'cuore' economico/finanziario dell'amministrazione, puntando a costruire forti legami 'verticali' tra istituzioni ed abitanti, e contemporaneamente solidi legami 'orizzontali' tra i cittadini e le loro organizzazioni sociali.

2. Il minimo comune multiplo, paradossalmente, è più facile da definire proprio in quanto è una misura 'inclusiva'. Esso, infatti, prende in esame tutti gli elementi virtuosi dedotti dall'eterogeneità delle esperienze esistenti e le associa. Traccia così una sorta di 'orizzonte futuro' che potrebbe accomunare i tanti percorsi diversi, qualora in ognuno di essi si arrivasse a superare i suoi limiti di contesto e bilanciare l'attenzione per le riforme di natura politico-sociale con le trasformazioni tecniche dell'apparato burocratico e delle procedure amministrative. In tale ottica si potrebbe dire che un Bilancio Partecipativo è 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 la democrazia diretta e quella rappresentativa. È quindi un 'luogo' dove si deve poter ricostruire nel tempo e in maniera collettiva il concetto di 'bene comune' (o meglio: di 'beni comuni'), trasformando le 'tensioni sociali in 'progetto condiviso' all'interno di spazi autogestiti dalla società civile ma marcati da una forte interazione dialogica con le istituzioni. Tra i suoi obiettivi devono esserci la crescita etica delle istituzioni e l'aumento del senso civico degli abitanti e della loro capacità di leggere in modo maturo la complessa profondità del territorio, ma anche il riequilibrio delle distorsioni generate dalla società di mercato, l'estensione del 'diritto alla città' a tutti coloro che la abitano e la diffusione di un senso di solidarietà che permetta l'equa redistribuzione delle risorse pubbliche in favore delle categorie culturalmente, socialmente ed economicamente più svantaggiate.

Sembra quasi ovvio che questa definizione difficilmente rappresenta una realtà in atto in ognuna delle esperienze di Bilancio Partecipativo che si possono rintracciare nel pianeta. Esprime però compitamente 'l'orizzonte tendenziale' a cui ogni percorso potrebbe puntare. Nella realtà, si ritrovano alcuni assi di lavoro 'preferenziale', ma di solito non vi è ancora una maturazione sufficiente a farli convergere verso un raggiungimento congiunto dei tanti obiettivi sopra accennati. Solo rare esperienze avanzate (come ad esempio quella brasiliana di Porto Alegre) riescono a mettere insieme un buon numero delle caratteristiche appena definite. Per questo è bene che rimangano come riferimento ideale per le esperienze più giovani o meno audaci, ma è controproducente usarle come loro 'metro di valutazione'. Rischiano, infatti, di risultare troppo ingombranti e schiacciare ogni sperimentazione che proceda con maggior

lentezza o con un percorso graduale di taglio riformista.

Questa cautela va adottata, in particolare, nel giudicare le prime esperienze europee di Bilancio Partecipativo, che saranno descritte nei prossimi paragrafi in riferimento ai diversi contesti nazionali in cui si sviluppano. A prima vista, infatti, le loro caratteristiche appaiono 'timide', soprattutto se paragonate ad alcune sperimentazioni ultradecennali dell'America del Sud. Se, però, vengono debitamente contestualizzate all'interno dei loro quadri socio-istituzionali di riferimento, molte di esse rivelano aspetti interessanti. E si segnalano come 'punte avanzate' di un movimento di riforma della gestione territoriale che (seppur con declinazioni diverse da luogo a luogo) cerca di coniugare l'innovazione delle forme della democrazia con il recupero di forti contenuti politico-sociali. Per di più rapportandosi con creatività ad esperienze lontane senza dimenticare le identità e le peculiarità dei luoghi e delle culture in cui i diversi percorsi di Bilancio Partecipativo europeo prendono forma.

### **Il contesto in Italia**

È negli anni '60 che il tema della partecipazione entra con forza nel dibattito politico italiano; consigli di fabbrica, consigli scolastici ed esperienze di urbanistica partecipata costituiscono un fenomeno sociale importante che - dal decennio successivo - inizia a permeare anche i contenuti delle elaborazioni normative. Nel 1970 vengono istituite le Regioni, i cui statuti prevedevano alcuni strumenti ritenuti utili per realizzare la partecipazione popolare alle scelte territoriali. Questa veniva intesa più come intervento dei cittadini nel procedimento di formazione di provvedimenti amministrativi che non come sinonimo di democrazia diretta. Il referendum (anche quello consultivo facoltativo) fu immaginato come lo strumento cardine di questo disegno che comprendeva altri istituti di diversa natura. La normativa regionale risultò deludente; anche il referendum dette esiti concreti solo nelle Regioni che lo prevedevano su iniziativa popolare (Sardegna e Campania). Nelle altre, infatti, poteva venir indetto solo su iniziativa consiliare.

Alle formazioni spontanee e al forte movimento politico che chiedeva un diretto coinvolgimento dei cittadini nelle scelte degli enti locali, la normativa rispose in maniera debole, istituendo commissioni, assemblee, comitati di gestione e organi collegiali della scuola (Legge 477/73). I Consigli di Quartiere creati con la Legge 278/76 'congelarono' e omologarono le molte e diverse esperienze informali nate nei 20 anni precedenti, togliendo loro la capacità di rappresentare veramente le istanze territoriali di partecipazione. Dal canto suo, la Legge 252/79 per la disciplina dell'iniziativa popolare introdusse dei quorum di firme piuttosto alti e procedure non certo 'stimolanti'.

Alcune leggi emanate nel 1990 offrirono ad ogni ente locale l'autonomia necessaria per elaborare statuti propri in grado di determinare l'organizzazione dell'ente, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di decentramento, i modi con cui gli abitanti possono accedere alle informazioni e gli strumenti e i regolamenti di partecipazione popolare.

La prima generazione di statuti comunali ha avuto un carattere standardizzato, riproducendo sostanzialmente gli strumenti tradizionali (petizioni, referendum consultivi, consulte delle associazioni, consigli di frazione, ecc.). La crisi politica degli anni '90 ha fatto sì che gli statuti abbiano iniziato a differenziarsi, soprattutto dopo il cambiamento della legge elettorale del 1993 (che ha portato all'elezione diretta dei sindaci) e a seguito del Testo Unico degli Enti Locali del 2000, che ha rafforzato il ruolo delle istituzioni più vicine al cittadino. Da allora hanno iniziato a costituirsi strumenti specifici e adatti ai diversi contesti socioculturali locali, con l'obiettivo di trasformare la partecipazione da risorsa simbolica in risorsa strumentale. La città di Roma - prima in Italia - ha trasformato le sue circoscrizioni in 'Municipi', dotati di un certo livello di autonomia decisionale su alcuni temi specifici e di giunte esecutive coordinate da un Presidente eletto dai cittadini, che si affiancano ai tradizionali Consigli di Quartiere.

La possibilità per i cittadini di intervenire nel procedimento amministrativo e di stipulare contratti, accordi e convenzioni tra soggetti privati ed amministrazioni ha iniziato a configurare forme di distorsione del concetto di partecipazione, schiacciandolo spesso sulla semplice 'negoiazione' tra soggetti forti, e confondendolo talora con un'azione amministrativa che si svolge sempre di più attraverso il privato.

In questo quadro si collocano le prime sperimentazioni italiane di Bilancio Partecipativo, che vanno controcorrente, leggendo la partecipazione alle scelte principali di governo del territorio come un diritto dei cittadini di incidere sulle scelte di interesse generale. Tanto più in un momento che vede tagli consistenti ai trasferimenti che i Comuni (specie quelli piccoli, che costituiscono il 90% degli 8000 municipi italiani) ricevono dallo Stato e dalle Regioni.

La riforma del Titolo V della Costituzione (2001) - nonostante le sue molte contraddizioni - si inserisce in un percorso di valorizzazione dell'autonomia degli enti locali e degli istituti di partecipazione popolare, ipotizzando (nell'art. 118) nuovi modelli organizzativi e di relazione tra amministrazione e cittadini, fondati sulla comunicazione e sulla co-decisione. Questa ipotesi - ancora poco sfruttata - sembra rafforzare la multidimensionalità del concetto di partecipazione evidenziata dai primi articoli della Costituzione, in cui appare chiara la convergenza tra sovranità popolare, partecipazione effettiva, uguaglianza sostanziale e pluralismo. Una grossa

campagna popolare condotta dal movimento 'Cittadinanzattiva' ha cercato di rafforzare simili riflessioni, premiando alcune amministrazioni che stanno dando forma ad innovazioni politiche che seguono questa direzione. La campagna è stata condotta in parallelo al programma europeo dell'Active Citizenship Network, che ha cercato di incidere sulla revisione del concetto di sussidiarietà da inserire nella Costituzione Europea.

### 1. Gli attori dello sviluppo e i loro obiettivi

In Italia, il tema del Bilancio Partecipativo ha iniziato ad essere conosciuto dopo la pubblicazione di un articolo su 'Le Monde Diplomatique' del 1998, grazie ad alcuni studi universitari e alla neonata rivista 'Carta'. È però in coincidenza del primo Forum Sociale Mondiale di Porto Alegre (2001) che la conoscenza delle esperienze latinoamericane ha iniziato a diffondersi estesamente, attraverso campagne capillari promosse da organizzazioni non governative, associazioni, forum sociali e da alcuni partiti della sinistra parlamentare (in particolare Rifondazione Comunista). Le elezioni municipali del 2001 sono servite da test per misurare la volontà politica di alcune coalizioni di centro-sinistra di inserire nel loro programma il Bilancio Partecipativo. Da allora, molti comuni (oltre 20, tra i quali i più grandi sono Napoli, Venezia e Roma) hanno formalizzato l'interesse per l'adozione di forme di Bilancio Partecipativo, nominando un Assessore o un Consigliere Comunale delegato dal Sindaco alla sperimentazione. In realtà, a questo 'impegno formalizzato' solo poche città hanno fatto corrispondere azioni concrete di innovazione dei processi di costruzione del bilancio municipale. Questa situazione riflette un poco l'approccio estremamente politicizzato (e in alcuni casi decisamente ideologico) con cui il Bilancio Partecipativo si è radicato nell'immaginario italiano. Esso ha spesso rappresentato una 'moda' spendibile nella programmazione elettorale o uno strumento di contrattazione tra i partiti o nei rapporti tra questi e i tessuti sociali, divenendo persino oggetto al centro di 'crisi' politiche, come nei casi di Piacenza o di Venezia. Ma raramente il Bilancio Partecipativo è stato valutato come possibile strumento di miglioramento della gestione urbana, o dei rapporti trilaterali tra amministrazioni, cittadinanza e apparato burocratico. Al massimo, alcune amministrazioni lo hanno adottato come un 'orizzonte tendenziale' per il futuro, limitandosi ad attivare innovazioni che possono servire da pre-condizioni per permettere un giorno una sua sperimentazione. Ad esempio, in vari comuni si sono costruiti libretti che ogni anno espongono in forma semplificata e leggibile da tutti le principali voci di bilancio, in altri si sono attivati siti o riviste che offrono informazioni sulle fasi di realizzazione delle opere pubbliche, o si sono create assemblee aperte per presentare (una volta approvati) i bilanci comunali, anche attingendo a tradizioni ormai diffuse da alcuni decenni in molte delle cittadine di dimensione medio-piccola del territorio italiano.

Anche il mondo universitario si è concentrato dapprima sull'analisi degli aspetti sociopolitici del Bilancio Partecipativo; e solo di recente ha cominciato a studiarne quelli di 'innovazione tecnica e metodologica', contribuendo all'attivazione dei primi corsi di formazione (nazionali e locali) di

amministratori, cittadini e associazionismo organizzato. Fino al 2003, il principale riferimento è rimasto la città brasiliana di Porto Alegre, oggetto di monografie, tesi di laurea e viaggi organizzati di decine di amministratori locali. Solo in seguito ci si è resi conto che l'attenzione sbilanciata dedicata ai modelli di sperimentazione latinoamericana rischiava di nuocere all'attivazione di esperimenti contestualizzati legati al territorio italiano; soprattutto perché offriva un alibi ai molti amministratori che - mancando di volontà politica o di conoscenza del contesto istituzionale brasiliano - tendevano a sottolinearne i caratteri esotici e non riproducibili, invece che cogliere i principi più universali e replicabili. Così, si sono andate riscoprendo alcune esperienze 'autoctone' (come quella della cittadina di Grottammare) e si è cominciato a guardare alle prime sperimentazioni in territorio europeo. La nascita di alcuni processi concreti di ambito italiano (per lo più ispirati al percorso di Porto Alegre) ha innescato processi di emulazione e di scambio all'interno dell'Italia. Questi sono stati favoriti anche dall'attivazione della Rete n° 9 del progetto europeo URB-AL, dedicata al Bilancio Partecipativo, e dal processo costituente che - attraverso una carta di intenti sottoscritta a Porto Alegre da oltre 200 amministratori italiani - ha portato alla fondazione di un'associazione nazionale chiamata Rete del Nuovo Municipio (ARNM) che mette in dialogo organizzazioni sociali, università ed amministrazioni interessate a sperimentare percorsi di gestione territoriale partecipativa.

Il Bilancio Partecipativo costituisce un percorso importante all'interno di queste sperimentazioni. Ma è necessario che si diffonda l'idea che non basta usare il nome 'Bilancio Partecipativo' per avere successo. Anzi, spesso il termine 'bilancio' può costituire un freno al radicamento di percorsi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte urbane. Esso richiama, infatti, alla mente quella lunga tradizione tecnocratica che ha trasformato il bilancio in un oggetto per soli esperti e in uno strumento centrale dell'oscuramento informativo perpetrato da alcune élite tecniche ai danni non solo dei cittadini ma anche delle competenze dei politici, ed in particolare dei Consigli Comunali. Per questo, si deve imparare a trasmettere l'idea che il Bilancio Partecipativo non è la spiegazione di un noioso documento contabile, ma è il luogo dove cittadini e istituzioni costruiscono insieme la gerarchizzazione delle priorità di spesa di un'amministrazione. Solo se questa idea diventerà percezione diffusa nell'immaginario collettivo, il Bilancio Partecipativo potrà diventare un importante strumento di riforma urbana. E potrà anche servire a riequilibrare alcuni poteri, restituendo un significato alle assemblee elettive (come i Consigli Comunali e quelli di Quartiere) che hanno teso a svuotarsi sempre di più di competenze e di ruolo politico con le leggi elettorali che hanno promosso l'elezione diretta di sindaci, presidenti di provincia e presidenti di regione.

In Italia, il dibattito sui 'bilanci' ha avuto più livelli e più piani di trattazione complementari e potenzialmente integrabili. Il tema dei Bilanci Partecipativi si è - infatti - sviluppato in parallelo a quello dei Bilanci Sociali (interessati a misurare gli effetti in termini sociali delle politiche pubbliche, o dell'organizzazione del lavoro in imprese, associazioni o cooperative sociali) e a quello dei Bilanci di Giustizia. Questi ultimi sono una campagna lanciata nel 1993 dal movimento "Beati i Costruttori di Pace" e dedicata alle famiglie: puntano ad aiutare nella riduzione dei consumi e nella comprensione del valore strategico del bilancio per la

programmazione delle azioni individuali e collettive, per la riduzione degli sprechi, per l'ottimizzazione delle risorse e per l'acquisizione di una capacità critica di fronte alle pressioni, agli stimoli e alle mode imposte dall'economia di mercato. Essi hanno trovato nel tempo una saldatura con iniziative come la campagna 'Sbilanciamoci', che puntano ad ampliare la coscienza sociale e politica di ogni cittadino attraverso riflessioni sugli sprechi (in particolare quelli a favore dell'industria bellica), la pervasività dei modelli consumistici e la necessità di adeguare gli stili vita agli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo. In quest'ottica, il tema del Bilancio Partecipativo ha trovato un terreno fertile alla comprensione soprattutto del suo ruolo potenziale di strumento di rinnovamento politico/pedagogico centrale per l'arricchimento dell'autoconsapevolezza e del senso civico di ogni abitante del territorio.

## 2. Alcune esperienze

Oggi in Italia si contano una ventina di esperienze che si richiamano al Bilancio Partecipativo, tra loro molto diverse ma tutte più o meno centrate sull'idea di portare avanti un'autoeducazione alla democrazia della cittadinanza, attraverso forme di co-decisione tra abitanti ed istituzioni relativamente ai nuovi investimenti strategici per il territorio. In realtà questi due obiettivi non sono sempre espliciti e coesistenti. È possibile, infatti, individuare due famiglie principali di processi. Quelli chiamati 'Bilancio Partecipativo' e quelli chiamati 'Bilancio Partecipato'. Nella lingua italiana, la differenza tra i termini partecipativo (participatory) e partecipato (participated) può costituire un importante indicatore linguistico per riflettere due approcci sostanziali molto diversi alla partecipazione popolare in tema di scelte di natura economico-finanziaria. Il primo termine, infatti, denuncia percorsi di coinvolgimento duraturi, reiterati e strutturati dove i cittadini svolgono un ruolo attivo nella costruzione delle decisioni; il secondo denuncia ambizioni inferiori, utilizzando il verbo che indica la partecipazione in un'accezione quasi 'passiva'.

Le esperienze di 'Bilancio Partecipato' si assomigliano molto tra di loro e sono oggi una quindicina, tutte in cittadine di provincia tra i 5000 e i 20.000 abitanti. Il nome viene dato a 'momenti' di partecipazione popolare inseriti in processi sostanzialmente tradizionali di costruzione tecnica dei documenti del bilancio comunale. Questi momenti hanno declinazioni differenti: spesso sono puramente informativi, altre volte di ascolto dei bisogni, e in alcuni casi mettono in votazione piccoli 'portafogli' di spese o singoli progetti che possono accedere a contributi limitati. Per lo più prendono forma nell'ultimo trimestre dell'anno (all'avvicinarsi delle scadenze di chiusura del bilancio e dei piani di investimento), attraverso assemblee di quartiere o rione, e percorsi itineranti dei Sindaci e delle Giunte municipali sul territorio. In qualche caso si sperimenta l'affiancamento di assemblee d'area e di raggruppamenti per categoria, con orari differenti ed anche ripetuti in uno stesso giorno, per intercettare gruppi diversi di cittadini e consentire la maggior partecipazione possibile. Nonostante le loro differenze, i Bilanci Partecipati tendono per lo più a fondarsi sull'ascolto selettivo degli umori popolari da parte delle Giunte Municipali. Il Consiglio Comunale non viene quasi mai coinvolto nella ricostruzione di un

rapporto diretto con i cittadini.

Spesso, le proposte dei cittadini vengono richieste appoggiandosi all'uso di strumenti informatici in sostituzione o in aggiunta agli incontri face-to-face con gli amministratori. In alcuni casi, gli esiti delle votazioni pubbliche su alcune voci del programma di investimenti mostrano i rischi di affidarsi a forme di 'presunta e-democracy' quando parallelamente non vengono impostate politiche di promozione dell'uguaglianza dell'accesso ai mezzi tecnologici: senza queste politiche, infatti, si può finire per sbilanciare le decisioni territoriali a pro di chi ha più mezzi, capacità tecniche e 'connessioni' con la modernità.

Anche se queste esperienze hanno oggi caratteri 'soft', non ha senso demonizzarle come 'simulazioni di democrazia' come indicato dall'approccio radicale di qualche movimento popolare. Alcune di esse sono, infatti, nate frettolosamente nel 2003 ma con l'idea di costituire ipotesi in evoluzione e in ampliamento progressivo. E molte, già nel 2004, si stanno strutturando in maniera continuativa, riformulandosi anche per permettere un maggior ruolo decisionale per i cittadini. È il caso di alcune cittadine della cosiddetta 'cintura rossa' intorno alla metropoli di Milano, come Vimercate (25.020 ab.), Trezzo d'Adda (11.600 ab.) e Inzago (8.920 ab.), che stanno costituendo una rete di sperimentazioni in continuo scambio, trasformandosi gradualmente in veri propri esempi di Bilancio Partecipativo. Va, anzi, detto che in queste cittadine non si sta usando il richiamo al nome 'Bilancio Partecipativo' come una forma di marketing politico a costo ridotto, come in altre realtà italiane e straniere. Al contrario, alcuni di questi comuni stanno testando in maniera onesta in quale misura il contributo dei propri concittadini alla definizione delle politiche può costituire una risorsa per migliorare l'efficacia delle politiche (soprattutto di quelle sociali e urbanistiche); e lo fanno senza usare strumentalmente il riferimento al celebre modello sudamericano. Ad esempio, a Bellusco (6070 ab.) il processo sperimentale è stato chiamato 'Un Bilancio con tante idee' e a Vimercate il percorso prende il nome di 'I cittadini scrivono il bilancio '.

Per quanto riguarda le esperienze di 'Bilancio Partecipativo ', quelle italiane che meritano di essere brevemente descritte sono 3. Esse si trovano in fasi diverse di sperimentazione, caratterizzate da grosse trasformazioni strutturali avvenute all'inizio del 2004, in seguito alla valutazione dei limiti e delle opportunità di arricchimento di esperienze-pilota partite già a cavallo tra il 2002 e il 2003.

Grottammare (13.887 ab.) è il più antico e 'autoctono' tra gli esperimenti italiani, visto che data al 1994 e solo da due anni ha iniziato a implementare contaminazioni positive con esperienze di altri territori. Oggi, il processo si chiama 'Grottammare Partecipativa ' e mette l'accento su un'integrazione programmatica della discussione delle scelte di bilancio con altri percorsi

co-decisionali, come la costruzione del Piano Regolatore (che è stato il primo spazio 'urgente' di discussione con i cittadini nel 1995, dopo anni in cui la speculazione fondiaria aveva saccheggiato a suo piacimento il territorio) e l'Agenda 21. Quest'ultima oggi realizza inchieste importanti a supporto della crescita dei percorsi di partecipazione, assumendo anche un ruolo di monitoraggio e appoggio scientifico agli stessi.

Nel percorso partecipativo, da ormai dieci anni sono comprese due sessioni strutturate di discussione del bilancio, consistenti in assemblee realizzate consecutivamente nei 6 rioni cittadini, in cui dei Comitati spontanei di Quartiere svolgono un ruolo di mediazione e facilitazione nei processi di autorganizzazione dei tessuti sociali, eleggendo dei rappresentanti che monitorano l'andamento delle realizzazioni. Fino al 2002, i 2 turni di consultazione dei cittadini avevano molti partecipanti (circa 100 per ogni assemblea di quartiere) che non votavano scelte ma costruivano una 'sintesi' delle richieste insieme al Comune: ad una prima tornata di programmazione consensuale in autunno ne seguiva una di verifica nella primavera successiva.

La partecipazione era fino a quest'anno poco strutturata, e raramente capace di produrre memoria del suo sviluppo temporale. Nonostante questo, ha avuto un forte peso sostantivo, sia incidendo sugli strumenti urbanistici che sull'articolarsi delle formazioni politiche locali: da 11 anni, infatti, è una lista civica chiamata 'Solidarietà e Partecipazione' ad amministrare la città, con risultati elettorali superiori al 60%, molto diversi da quelli che nella stessa città caratterizzano le elezioni politiche nazionali. Grazie ad importanti indicazioni dei cittadini, dal 1995 al 2002 le presenze turistiche sono cresciute dell'84%, la spesa sociale del 327%, quella per la cultura del 64% e quella per le manutenzioni urbane del 35%: in parallelo, la discussione sulle finanze locali ha dato alla tassazione un carattere fortemente progressivo, che ha abbassato al 4 per mille l'imposta per la prima casa, alzando notevolmente quella sulle case di vacanza e penalizzando duramente gli alloggi inutilizzati. Nonostante i trasferimenti statali e regionali siano cresciuti solo del 4% nei primi 8 anni di sperimentazione, la spesa pubblica ha potuto crescere del 97%, grazie al miglioramento dei servizi pubblici locali, alla razionalizzazione delle entrate tributarie e alla ferma volontà di mantenere pubbliche le farmacie comunali altrove privatizzate (i ricavi sono cresciuti del 490%). Nel 2003 l'esperienza di Bilancio Partecipativo di Grottammare ha assunto ufficialmente questo nome, affrancandosi dal resto dei processi partecipativi ma coordinandosi con essi. Inoltre, a seguito delle ultime elezioni municipali - in cui è stato eletto sindaco l'ex assessore al bilancio - l'esperienza ha subito una notevole ristrutturazione, per acquisire maggior riconoscimento formale nell'ambito delle politiche pubbliche. La media dei partecipanti alle assemblee è andata abbassandosi (oggi si attesta sulle 50 persone per ognuna delle assemblee locali), forse anche a motivo di una maggiore formalizzazione del processo. Questa lo ha un po' complicato ma gli ha anche offerto 'certezza di diritto', innescando qualche tendenza alla 'delega' da parte di chi non vi prende parte direttamente. Oggi il ciclo di Bilancio Partecipativo - che per la prima volta si richiama esplicitamente agli insegnamenti ricevuti dall'esperienza di Porto Alegre - prevede due turni di assemblee (una di identificazione dei bisogni e una di co-decisione sulle priorità di bilancio



attraverso diverse schede di voto). Ogni assemblea viene verbalizzata e le proposte dei cittadini sono divise in tre categorie: proposte di rilevanza cittadina, proposte di interesse di quartiere, segnalazioni (piccoli problemi da risolvere immediatamente senza aspettare il ciclo di bilancio successivo). Tutte le proposte provenienti da altre fonti (email, lettere, incontri con il sindaco, sportelli di relazioni con il pubblico) compongono una lista a parte che viene discussa nelle assemblee pubbliche per decidere se sono da inserire nelle priorità. Il momento del voto è preceduto da analisi di fattibilità e di costo realizzate dai tecnici comunali sui temi emersi nel primo ciclo di discussioni. Se delle priorità di quartiere viene creata una graduatoria che il Comune si impegna a rispettare (garantendo almeno la realizzazione di 1 priorità per quartiere), le priorità cittadine votate dai cittadini costituiscono elemento di verifica e riorganizzazione del 'programma di mandato' su cui è stata eletta l'Amministrazione. Questa organizzazione fa per ora riferimento ad un 'patto politico' (in via di formalizzazione nello statuto comunale), attraverso cui il Comune di Grottammare si propone di articolare in modo nuovo il rapporto tra partecipazione e democrazia delegata, e di accrescere la coscienza civica degli abitanti. Attualmente l'oggetto della co-decisione sono essenzialmente le voci di investimento del bilancio. Nonostante non siano previsti limiti di spesa a priori per le opere decise dai cittadini, dall'analisi empirica delle inchieste è finora risultato che le scelte privilegiate non sono sempre le opere più care proposte, né quelle che interessano le zone più popolate della città. Semmai, si è notata nel tempo una forte 'combattività' delle zone urbane recenti - alla ricerca di un'identità nuova da costruire insieme - mentre solo di recente l'impegno dei cittadini del centro storico ha cercato di recuperare il tempo perduto nei primi anni di messa in opera del Bilancio Partecipativo.