

**TRA EFFICIENZA E SVILUPPO DELLA
DEMOCRAZIA LOCALE: LA SFIDA DEL BILANCIO
PARTECIPATIVO SI RIVOLGE AL CONTESTO
EUROPEO**

**(Between efficiency and local democracy growth: the challenge of
Participatory Budgets addresses the European context.)**

Giovanni Allegretti e Carsten Herzberg

**Transnational Institute - New Politics Project
Working Paper
August 2004**

Indice:

- 1. Introduzione**
- 2. Cos'è un Bilancio Partecipativo?**
- 3. Germania**
 - 3.1. Il contesto**
 - 3.2. Gli attori dello sviluppo e i loro obiettivi**
 - 3.3. Alcune esperienze**
 - 3.4. Osservazioni conclusive**
- 4. Belgio**
- 5. Francia**
 - 5.1. Il contesto**
 - 5.2. Gli attori dello sviluppo e i loro obiettivi**
 - 5.3. Alcune esperienze**
 - 5.4. Osservazioni conclusive**
- 6. Portogallo**
- 7. Spagna**
 - 7.1. Il contesto**
 - 7.2. Gli attori dello sviluppo e i loro obiettivi.**
 - 7.3. Alcune esperienze**
 - 7.4. Esiti**
 - 7.5. Osservazioni conclusive**
- 8. Italia**
 - 8.1. Il contesto**
 - 8.2. Gli attori dello sviluppo e i loro obiettivi.**
 - 8.3. Alcune esperienze**
 - 8.4. Riformando i luoghi della prossimità**
 - 8.5. Osservazioni conclusive**
- 9. Altre esperienze europee**
- 10. Guardando ad oriente**
- 11. Una conclusione aperta**

Tra ricerca dell'efficienza e crescita della democrazia locale: la sfida dei Bilanci Partecipativi nel contesto europeo

di Giovanni Allegretti e Carsten Herzberg

1. Introduzione

Il Bilancio Partecipativo è, attualmente, una meta inscritta nei *desiderata* di numerosi attori sociali [...] Le esperienze di Bilancio Partecipativo portano la promessa, a livello del vissuto e dello sperimentato, di affrontare le questioni strutturali della società [...] La realizzazione di queste promesse si trova sottomessa all'influenza delle congiunture economiche e politiche più ampie (Torres Ribeiro e De Grazia, 2003, p. 113-23).

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 impernano 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 sviluppatasi 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. Cosicché – attualmente – anche in Europa comincia a svilupparsi un dibattito ampio che (seppur ancora sbilanciato sul versante della ricerca) punta a costruire nuove forme di *ricercazione* 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

recepto, 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.

3. Germania

3.1. Il contesto

La Germania rappresenta, ad oggi, il paese europeo dove hanno preso forma il maggior numero di esperienze di Bilancio Partecipativo. E quello, inoltre, dove le sperimentazioni hanno alle spalle una durata temporale maggiore e – come promotori - una variegata molteplicità di coalizioni politiche.

Il contesto tedesco dove le prime esperienze europee di Bilancio Partecipativo hanno attecchito si caratterizzava, soprattutto, per la progressiva perdita di legittimazione sociale dei partiti politici. Da un lato, infatti, le ultime elezioni hanno visto crescere l'astensionismo politico; dall'altro, i partiti politici hanno cominciato a perdere iscritti in maniera consistente. Solo tra il 1991 e il 2000 i partiti rappresentati nel parlamento nazionale hanno perso oltre 500.000 aderenti. In parallelo, si è però registrata una crescita del numero di cittadini pronti ad impegnarsi nella politica attiva, come rilevabile dall'espandersi del numero e dal grado di combattività dei movimenti cittadini. Negli ultimi anni, anche il quadro normativo di riferimento è andato aprendosi e trasformandosi, in modo da garantire un maggior coinvolgimento attivo degli abitanti nella costruzione delle decisioni politiche. A seguito della riunificazione, la 'Costituzione dei Comuni' è andata modificandosi nella maggior parte dei 16 Länder della Federazione¹. A titolo di esempio, secondo la "Süddeutsche Ratsverfassung", la 'Costituzione comunale' del Bade-Wurtemberg, l'elezione diretta del sindaco è resa possibile nella maggior parte delle municipalità. Per quanto concerne i Consigli Comunali, la maggior parte dei Länder ha abbandonato il ricorso a liste partitiche in cui i nomi dei candidati risultavano gerarchicamente prestabiliti e 'bloccati', permettendo l'espressione di diverse preferenze a cui associare liberamente i voti. La più importante delle innovazioni resta comunque l'introduzione delle leggi di iniziativa popolare (Bürgerbegehren), seguita dal referendum (Bürgerentscheid), reso possibile ormai da quasi tutte le Costituzioni locali. In ogni caso, anche a prescindere dalle trasformazioni normative, molti comuni hanno scelto di estendere gli spazi della partecipazione cittadina alle scelte, ad esempio ricorrendo a processi decisionali ampliati di Agenda 21 locale. I risultati sono rimasti comunque piuttosto circoscritti, ad eccezione di qualche esempio di 'pratica eccellente'. L'idea del "Bürgerengagement" (l'impegno cittadino) è andata assumendo – nel frattempo – un'importanza e una diffusione crescente. In particolare, esso ha preso la forma di lavoro volontario degli abitanti a beneficio del comune e della comunità di riferimento territoriale. Impegnandosi all'interno dell'associazionismo o direttamente nei servizi pubblici, si è sperato di ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche, e di risparmiare denaro prodotto da sacrifici economici individuali e collettivi. La ragione di questo impegno diretto dei cittadini nella politica e nello svolgimento di responsabilità amministrative si spiega con la disperata situazione economica delle città tedesche, che attraversano oggi la maggiore crisi dalla nascita della Repubblica Federale. Nell'ultimo decennio il volume degli investimenti è calato del 30 %. Sempre più spesso, molte città rischiano di perdere la loro autonomia finanziaria e devono essere commissariate, venendo così amministrate da organismi di controllo di scala regionale.

3.2. Gli attori dello sviluppo e i loro obiettivi.

In Germania, sotto l'influenza della crisi finanziaria, lo sviluppo dei Bilanci Partecipativi si è legato strettamente alla modernizzazione dell'amministrazione pubblica locale.

La trasparenza è risultata l'obiettivo dominante nella maggioranza delle esperienze messe n atto; solo in seconda battuta figura la necessità di rendere i cittadini realmente partecipi delle decisioni pubbliche. Quest'ultimo obiettivo include la consultazione dei cittadini nelle decisioni, soprattutto in quanto 'consumatori'. Nei loro percorsi di sviluppo, molte città spiegano l'origine delle risorse e delle spese pubbliche, riguardanti – ad esempio – il mantenimento delle biblioteche, delle piscine o della

¹ In Germania, i Länder rappresentano una scala di governo intermedia tra lo Stato e le municipalità. E a tale scala regionale che gli statuti comunali vengono scritti.

raccolta dei rifiuti. La discussione sugli investimenti svolge, invece, un ruolo non sempre di primo piano. Il Bilancio Partecipativo in Germania non è guardato come un organismo decisionale, ma piuttosto come uno strumento che dovrebbe fornire ragioni supplementari all'ottimizzazione delle decisioni da parte dei Consigli Comunali. In tale prospettiva, la città brasiliana di Porto Alegre non costituisce il riferimento più frequente delle esperienze tedesche. A rappresentare il riferimento obbligato a cui guardare è semmai la città neozelandese di Christchurch, che nel 1993 ha vinto un premio internazionale come modello di 'buona governance'. Solo negli ultimi due anni va registrato uno 'slittamento di significato' di alcune pratiche tedesche: e non tanto nel punto di vista delle istituzioni sul Bilancio Partecipativo, quanto in quello dei movimenti cittadini.

Il quadro sopra tratteggiato spiega come mai, in Germania, i principali attori del Bilancio Partecipativo risultino le fondazioni e le organizzazioni civiche che lavorano sul tema della modernizzazione istituzionale. L'impegno maggiore e più visibile a scala nazionale risulta, certamente, quello della Fondazione Bertelsmann, fondata nel 1998 dalla celebre catena di mezzi di informazione, insieme alla Fondazione sindacale Hans Böckler e all'Istituto di Ricerca dell'associazione di comuni KGSt, la rete "Kommunen der Zukunft" ("città del futuro"). Insieme, questi organismi hanno lanciato un primo progetto pilota sul tema del Bilancio Partecipativo, che comprendeva sei città, concentrate principalmente nell'area vicino alla Foresta Nera. Nel 2000, la Fondazione Bertelsmann ha messo in opera un secondo progetto pilota insieme al Land della Renania del Nord-Westfalia incentrato su sei città diverse. In questo caso, promosso con incentivi offerti da un'istituzione pubblica di livello sovracomunale, l'esistenza di una risoluzione votata dal Consiglio Comunale diveniva condizione indispensabile per legittimare la costruzione del Bilancio Partecipativo. A differenza di quanto avvenuto in altri paesi, come la Francia, l'Italia o la Spagna, il Bilancio Partecipativo non risultava ancora al centro di un interesse della società civile, né si caratterizzava come progetto politico fatto proprio e portato avanti da singoli partiti politici. La situazione ha iniziato a trasformarsi dopo che un rappresentante del Comune di Porto Alegre e un membro dell'Associazione Solidariedade (composta di rappresentanti popolari del Bilancio Partecipativo della stessa città) hanno effettuato un giro informativo in più di 18 città tedesche. Da quel momento, in maniera quasi esponenziale, l'introduzione del Bilancio Partecipativo ha cominciato ad essere pubblicizzata da organizzazioni e movimenti popolari tedeschi in un numero crescente di città. Il caso particolare della città di Berlino, si inquadra in quest'ultima generazione di percorsi che si vanno attivando nel quadro di un mutato interesse della società civile per il Bilancio Partecipativo. Nella capitale tedesca, infatti, tutti i partiti politici hanno avviato un dialogo per preparare una mozione sulla messa in opera di un Bilancio Partecipativo alla scala del Land di Berlino, a partire dalla sperimentazione in alcune delle circoscrizioni che lo compongono. Il risultato è ancora 'aperto'. Questa nuova fase di trasformazione delle prospettive politiche della gestione locale appare sempre più segnata da esperienze di Bilancio Partecipativo che non si riducono a progetti-pilota e che non sono accompagnate da grandi fondazioni. Ad oggi, a seconda dell'ottica di lettura che si sceglie per riconoscere le esperienze di Bilancio Partecipativo, si possono contare in Germania tra le 15 e le 20 città che lo attuano.

3.3. Alcune esperienze

La strutturazione del Bilancio Partecipativo nei casi tedeschi tende ad articolarsi generalmente in tre tappe. Nella prima, quella dell'informazione, i cittadini ricevono le informazioni necessarie sulle entrate e le uscite della città. Nei materiali prodotti dai comuni si trovano spiegazioni dettagliate sulle imposte comunali e sui trasferimenti provenienti dalle istituzioni sovraordinate; si può così capire da dove provengono le risorse per i servizi, come per le manifestazioni culturali e sportive, le biblioteche, ecc., e l'articolazione dei costi che esse provocano. Ci si può inoltre rendere conto di come la maggior parte delle spese di un comune (come quelle per l'assistenza sociale, il mantenimento del personale, ecc.) siano obbligatorie e rigide, e come mai resti poco denaro da utilizzare liberamente per altri investimenti. La seconda fase consiste nella consultazione dei cittadini. Di solito ha luogo durante assemblee pubbliche, con l'aiuto di questionari spesso disponibili anche su Internet. La terza tappa è rappresentata dalla rendicontazione. L'amministrazione rende pubbliche le decisioni assunte, per lo più autonomamente. Questa tappa ha luogo solitamente a seguito della votazione del bilancio in sede di Consiglio Comunale. Il Bilancio Partecipativo corrisponde di solito ad un'organizzazione voluta

dall'amministrazione, spesso dall'Assessorato alle Finanze o al Bilancio, ed è considerato come una sorta di percorso supplementare rispetto alle politiche tradizionali. All'interno di questa tripartizione in tappe, i differenti modelli applicati nella realtà presentano un certo grado di creatività. A Vlotho (20.533 ab.) sono stati coinvolti gli alunni delle scuole in un progetto integrato mirato all'elaborazione delle direttrici di bilancio. Fin dal primo anno, il Consiglio Comunale si è molto sorpreso per l'elevata qualità dei suggerimenti proposti, che sono stati in gran parte adottati. A Groß-Umstadt (21.620 ab.), il Bilancio Partecipativo è integrato al finanziamento dei progetti dell'Agenda 21 locale. Ad Hamm (180.000 ab.), l'esecutivo ha organizzato delle manifestazioni all'interno dei centri per l'educazione popolare. A Hilden (56.412 ab.), l'amministrazione ha elaborato, in collaborazione con una scuola superiore della comunicazione, il gioco "Hildopoly". Prendendo come modello il celebre gioco del Monopoli, i cittadini potevano vedere da dove il comune prende le risorse e in quali campi li investe. Di seguito vale la pena offrire alcune informazioni supplementari su tre esperienze di Bilancio Partecipativo tedesche considerabili tipiche o – al contrario – innovative rispetto alle modalità di sviluppo del Bilancio Partecipativo in Europa, o rappresentative delle peculiarità del caso tedesco.

Emsdetten (35.000 ab.) è una città 'in salute' sotto il profilo economico. Non presenta grandi problemi sociali, a differenza di quanto avviene purtroppo in molte altre realtà che sperimentano un Bilancio Partecipativo. La città ha preso parte al progetto pilota del Land Renania del Nord-Westfalia e della Fondazione Bertelsmann. Il Bilancio Partecipativo ha iniziato ad essere sperimentato nel 2001. La partecipazione è applicata al bilancio totale della città, permettendo così che venga elaborata una proposta per riequilibrare la bilancia finanziaria. Nella tappa informativa, aperta a tutti, ogni famiglia riceve un opuscolo di informazioni che spiega i grandi ambiti delle entrate e delle spese. Nella fase della consultazione, l'amministrazione organizza un seminario pubblico, i cui partecipanti sono scelti per estrazione a sorte. In questo seminario, a cui prendono parte un centinaio di persone, i cittadini estratti possono prendere informazioni ai vari punti informativi predisposti su temi differenti, quali le imposte, le spese per la cultura, lo sport e altri servizi volontari (su altre voci il comune ha obblighi di spesa imposti dagli enti sovraordinati), i costi di personale, ecc.. In ogni 'stand', i partecipanti possono fare delle proposte sull'aumento delle imposte o sul taglio delle spese. La proposta di bilancio che viene dai cittadini raggruppa tutto l'insieme delle proposte individualmente presentate. Nella fase della rendicontazione, i partecipanti ricevono un bilancio che dà conto dell'eventuale presa in carico delle proposte popolari, accompagnato da commenti e annotazioni di tutti i partiti politici rappresentati nel Consiglio Comunale.

Come Emsdetten, anche Rheinstetten (circa 20.000 ab.) è una città che gode di una situazione economico-finanziaria solida e in buona salute. All'interno del progetto "Kommunen der Zukunft", questa città aveva un ruolo di coordinamento, che le ha permesso di ascoltare e valorizzare suggerimenti che venivano da altri luoghi. Tra l'altro, è la prima città dell'Europa nordoccidentale che si è associata alla Rete 9 del programma URB-AL, un'iniziativa dell'Unione Europea che fa cooperare città latino-americane ed europee sul tema del Bilancio Partecipativo, e che – di solito – è dominata da città del mondo neolatino. L'esperienza di Rheinstetten è cominciata nel 2000. Il modello adottato è centrato sul finanziamento dei servizi pubblici. Su una lista che raggruppa 19 servizi, i cittadini possono scegliere quali saranno presenti sugli opuscoli informativi del Bilancio Partecipativo. Questa contiene anche una lettura d'insieme della situazione finanziaria e dei progetti d'investimento principali. Per facilitarne la comprensione viene elaborato un piccolo glossario sul linguaggio del bilancio. I contenuti dell'opuscolo informativo sono divulgati all'interno di riunioni pubbliche nelle diverse circoscrizioni e rioni cittadini. Inoltre, un punto informativo situato nel mercato pubblico è messo a disposizione degli abitanti. La fase di consultazione è messa in opera con l'aiuto di un questionario, che in diverse sezioni richiede il punto di vista dei cittadini. A partire da queste basi di informazione bidirezionale, si cerca di conoscere il grado di soddisfazione dei cittadini relativamente ai servizi pubblici, ma anche quanto essi vengono utilizzati e, in caso chi risponde voglia farlo, si chiede anche di esprimere proposte di miglioramento per diminuire le spese. Ai cittadini è data anche l'opportunità di votare i progetti di investimento. Per aumentare le possibilità di raggiungere un maggior numero di cittadini, il questionario è distribuito anche nelle scuole. A seguito della votazione del bilancio in Consiglio Comunale, è prevista una sessione informativa aperta al pubblico.

Nuove modalità di partecipazione sono state sperimentate di recente nella città di Esslingen (92.000 ab.). Esslingen ha preso parte ad un progetto incentrato sull'utilizzo diffuso dei computer e di Internet. La città ha messo in funzione dei centri Internet nei quartieri, dove gli anziani, i giovani, le donne ed altre persone interessate possono essere formati all'uso dei mezzi informatici. Sulla base di questa iniziativa, la città – nel 2003 – ha lanciato una discussione sul bilancio via Internet. Il processo è stato articolato in due fasi: nella prima veniva aperta la discussione, nella seconda il dibattito si è concentrato sui temi emersi come ambito principale d'interesse nella fase precedente. Temi come il risparmio energetico, la riduzione del personale, gli investimenti, le imposte, l'impegno volontario e la cultura. La particolarità risiedeva nel fatto che una simile discussione è stata accompagnata da un moderatore professionista che stabiliva dei legami tra i cittadini e i dipartimenti interessati dell'amministrazione. Il processo prevedeva anche una sorta di 'chat' in rete, cioè una discussione su Internet con il Sindaco e il responsabile dell'Assessorato alle Finanze.

Gli esiti di queste prime testimonianze permettono di osservare come la messa in opera di un Bilancio Partecipativo tenda ad aumentare la popolarità di un'amministrazione tra i cittadini coinvolti. Tale situazione sembra però verificarsi solo dove la partecipazione raggiunge livelli quantitativi importanti e diviene un progetto 'centrale' e 'strategico' per l'Amministrazione. Generalmente, il Bilancio Partecipativo acquisisce riconoscibilità e risultati soprattutto se si accompagna ad altri percorsi contestuali di partecipazione che mostrino una reale volontà di ascolto dei cittadini da parte dell'amministrazione. Ciò che ancora non è stato inequivocabilmente dimostrato è se il Bilancio Partecipativo riesca da solo a condurre ad una gestione più ottimale delle finanze pubbliche. A Rheinstetten, per esempio, il debito pubblico è quasi raddoppiato nel corso dei tre anni di sperimentazione del Bilancio Partecipativo. All'opposto, a Emsdetten, l'obiettivo del Bilancio Partecipativo era quello di elaborare una proposta per evitare l'indebitamento della città, ed è su quel filone che ci si è impegnati. Il modello gestionale messo in opera è stato talora criticato dagli stessi partecipanti per il fatto che alcuni temi su cui essi concentravano il loro interesse sono stati esclusi dalla discussione. In tal senso, l'esperienza di Esslingen, che ha messo in moto un processo a partire da una lista 'aperta' di tematiche, può indicare una soluzione a questo problema: essa costituisce, infatti, una delle rare esperienze tedesche in cui l'esistenza di una discussione più approfondita ha reso possibile arrivare alla deliberazione delle scelte da parte dei cittadini.

3.4. Osservazioni conclusive

Una certezza che emerge dall'analisi comparata dei casi tedeschi di Bilancio Partecipativo è che i rapporti tra i Consigli Comunali e i partecipanti ai percorsi decisionali che includono momenti di democrazia diretta non sono facili. I Consigli tendono a percepire, di volta in volta, il Bilancio Partecipativo come un concorrente piuttosto che come un'ottima fonte d'informazioni che può migliorare i processi di assunzione delle decisioni. La mancanza di scambi tra le due parti rappresenta il cuore di questo problema. I cittadini restano pieni di dubbi sui reali impatti delle loro proposte, dato che molto spesso ignorano perché certi loro suggerimenti sono stati accolti ed altri no. Questo fatto può condurre a frustrazioni e far diminuire la mobilitazione. D'altro canto, i Consigli Comunali (come anche le Giunte Municipali) hanno la tendenza ad abusare del ruolo discrezionale che hanno nei confronti degli esiti del Bilancio Partecipativo, non selezionando che le proposte che in qualche modo si conformano ai loro interessi. Praticano, quindi, un 'ascolto selettivo' nei confronti delle proposte cittadine, piuttosto che seguire le gerarchie di importanza delle indicazioni date dagli abitanti. Sotto il profilo della trasparenza, si notano progressi rispetto alla situazione precedente la sperimentazione del Bilancio Partecipativo, anche se i cittadini sono spesso ancora lontani dalla possibilità di esercitare un reale controllo sulle decisioni e gli iter amministrativi. L'informazione resta, infatti, superficiale e 'discrezionale' e – nella maggioranza degli esempi tedeschi - sembra mancare un organismo di rappresentanza permanente del Bilancio Partecipativo i cui membri possano essere formati in modo da poter esercitare un controllo reale e consapevole sulle istituzioni.

Finora, il Bilancio Partecipativo in Germania pare dominato dall'Amministrazione; non risulta, pertanto, un luogo di incontro 'a mezza strada' tra istituzioni e tessuti sociali, quanto piuttosto un nuovo spazio pubblico di 'apertura' allo scambio ma dove permane una forte asimmetria tra i soggetti

che lo utilizzano. Al momento, il Bilancio Partecipativo sembra diventare sempre più un tema ‘di moda’; bisogna, pertanto, capire se - nelle esperienze future o nelle trasformazioni in corso - i cittadini potranno divenire partner paritario rispetto all’amministrazione. Nella logica del modello tedesco, resta anche da vedere se il Bilancio Partecipativo può far sì che i tagli di bilancio (quasi ineludibili nell’attuale situazione economico-finanziaria) risultino più giusti o se si trasformerà solo in uno strumento per legittimare il piano d’austerità del Governo, senza interferire sui suoi contenuti e sulla distribuzione dei ‘riaggiustamenti’.

4. Belgio

In Belgio, l’esperienza del Bilancio Partecipativo è estremamente giovane. Essa si innesta su un tessuto di riforme, più o meno recenti, che vanno inserendo il tema della partecipazione popolare nell’ambito delle politiche urbane, collegandolo ai temi della governance e della sussidiarietà. In particolare, le riforme recenti riguardano la rivitalizzazione dei quartieri marginali e con situazioni sociali problematiche, e hanno toccato soprattutto la Regione di Bruxelles Capitale. Ad esempio, è del 1993 l’ordinanza relativa ai Contratti di Quartiere, che hanno affiancato i meccanismi tradizionali di ‘inchiesta pubblica’ in materia urbanistica, prevedendo il costituirsi di Commissioni locali di Sviluppo Integrato (CLDI) che discutono sui programmi d’azione e sulla loro messa in opera. Alcune modifiche apportate nel 2000 hanno reso più efficace e chiaro il ruolo della partecipazione degli abitanti nelle commissioni (che fino ad allora avevano avuto un taglio essenzialmente ‘concertativo’) integrandole con assemblee aperte nei quartieri che si tengono ad intervalli regolari e si esprimono sotto forma di ‘cicli strutturati’ mirati a designare parte dei componenti delle CDLI.

La prima città belga ad aver sperimentato il Bilancio Partecipativo è stata Mons (90.000 ab.) dove l’esperienza ha preso forma nel febbraio 2003. Il Bilancio Partecipativo si basa su un’iniziativa del sindaco ed ha per esplicito obiettivo quello di rinforzare la legittimazione democratica delle scelte attraverso un riavvicinamento tra istituzioni ed abitanti. Il modello processuale adottato a Mons ingloba anche una forte dimensione sociale, cercando di rafforzare le capacità di lettura territoriale e di scelta dei cittadini, e di aumentare il loro potere (empowerment).

La messa in opera del Bilancio Partecipativo prevede una divisione della città in cinque zone. Finora, è stato condotto un progetto pilota in una delle cinque zone, che coinvolge le antiche municipalità di Jemeppe et Flénu, dove la percentuale di cittadini con difficoltà socioeconomiche e ridotta preparazione culturale è assai elevata. All’interno di questo distretto pilota sono state individuate sei sub-zone nelle quali gli abitanti hanno elaborato le loro proposte di investimento da inserire nel bilancio. Per svolgere ruoli di intermediazione tra cittadini e istituzioni, è stato creato un Consiglio Distrettuale, un organismo di rappresentanza degli abitanti che partecipano al Bilancio Partecipativo. D’altro canto, il sindaco ha pensato di dar forma ad un ufficio distrettuale per facilitare l’ascolto dei cittadini, e rafforzare la visibilità della sua presenza sui territori locali.

Essendo l’esperienza molto giovane, i risultati non sono ancora chiaramente leggibili; molti dei progetti proposti sono, infatti, ancora allo stadio di analisi, essendo previsti nell’ambito del bilancio per il 2004. Nel corso del primo anno di sperimentazione, oltre 600 persone hanno preso parte alle 50 riunioni previste. La particolarità del percorso sperimentato a Mons consiste nel fatto che il sindaco non mette a disposizione del Bilancio Partecipativo un fondo fisso, in modo da non limitare l’immaginazione dei cittadini e la creatività delle loro proposte. Si lascia che le idee siano espresse liberamente e si cercheranno successivamente modalità di finanziamento, ad esempio ricorrendo ai contratti per le grandi città del Governo Federale.

Alcuni problemi appaiono già piuttosto chiari: ad esempio, i cittadini si organizzano poco per la messa in opera dei progetti, specialmente per suggerire formule di ricerca dei finanziamenti. Del resto, l’idea del Bilancio Partecipativo non pare ancora sufficientemente conosciuta e capita. Nonostante ciò, si può già osservare un’acquisizione diffusa di coscienza tra i diversi attori implicati nel processo. I cittadini iniziano a conoscere le possibilità di avere una voce sulla gerarchizzazione delle scelte urbane che il Bilancio Partecipativo offre loro; i Consiglieri Comunali vanno, invece, rendendosi conto che gli

interessi finora sottolineati possono risultare diversi da quelli reali dei cittadini. In tale ottica, la questione principale che si pone nell'esperienza di Mons è sapere in che maniera il modello messo in opera rientra nella categoria del Bilancio Partecipativo o se rappresenta, piuttosto, uno strumento di sviluppo socio-urbano. Per rispondere a questa domanda, c'è bisogno di osservare nei prossimi mesi il modo in cui il bilancio cittadino sarà sottoposto a percorsi di trasparenza comunicativa comprensibile e visibile, e le misure attuate affinché i cittadini possano esercitare un reale controllo sull'elaborazione e l'applicazione della matrice di bilancio.

5. Francia

5.1. Il contesto

In Francia, il quadro normativo presenta delle peculiarità rispetto a quello di altri paesi. Su scala locale, ad esempio, non si trovano le possibilità d'iniziativa popolare presenti in Germania né quelle di referendum popolare. La Francia si colloca all'interno di una tradizione repubblicana dominata dall'idea che gli eletti rappresentano nella maniera migliore possibile la volontà generale dei cittadini. A partire da questa prospettiva, è proprio 'in alto loco' che ha preso forma l'idea di una politica ufficiale che prendesse posizione sulla «democrazia di prossimità».

All'origine di questa trasformazione vi è l'idea che – in piena crisi di legittimazione politica – gli eletti sono disponibili, con sempre maggiore frequenza, ad ascoltare i cittadini, ma senza compartire il potere decisionale. Nel 2002, il governo francese ha emanato la Legge "Vaillant" che prevedeva obbligatoriamente la creazione di Consigli di Quartiere in tutte le città con oltre 80.000 abitanti. L'idea trae origine dall'impegno dei movimenti sociali degli anni '70. La metodologia che ricorre ai Consigli di Quartiere riconosce un grado di partecipazione alle scelte che propone soluzioni e punti di vista diversi dalla volontà delle autorità locali. Ma, nella maggioranza dei casi, il loro ruolo resta meramente consultivo. Vi partecipano, del resto, il Sindaco, i consiglieri eletti, gli abitanti o alcuni rappresentanti dell'associazionismo. I temi sono, per lo più, micro-locali e riguardano temi di gestione del quartiere come i trasporti, l'abitare, l'urbanistica, la sicurezza, l'utilizzo degli spazi pubblici, ecc..

L'altro strumento di partecipazione che, negli ultimi tempi, ha teso ad essere sempre più valorizzato sono i 'fondi di quartiere' (o 'portafogli di quartiere'). Essi hanno introdotto delle forme di democrazia diretta alla scala micro-locale. I cittadini, riuniti in assemblee aperte o attraverso riunioni di rappresentanti nominati in maniera diversa, possono decidere su un quantitativo di denaro destinato ad investimenti infrastrutturali o a dei progetti locali. Talora, non è raro che i fondi di quartiere siano amministrati dai Consigli di Quartiere, ma non è una regola. Negli ultimi anni, grazie al Fondo di Partecipazione degli Abitanti (FPH), le esperienze sono passate da qualche decina ad alcune centinaia in tutto il paese. Nonostante tutto, le somme sottoposte alle decisioni dei percorsi partecipativi restano marginali. Tra le esperienze più importanti va ricordata quella di La-Roche-sur-Yon dove ogni circoscrizione cittadina dispone di un portafoglio di quartiere.

In Francia, il Bilancio Partecipativo si è, quindi, sviluppato mettendo radici nei Consigli di Circoscrizione e – soprattutto – sulle sperimentazioni legate ai fondi (envelope) di quartiere.

5.2. Gli attori dello sviluppo e i loro obiettivi.

In Francia, la percezione che si ha del Bilancio Partecipativo è quella di un forte progetto politico promosso dai partiti della Sinistra parlamentare. Il dibattito sul Bilancio Partecipativo, contrariamente a quanto avviene in Germania, risulta fortemente politicizzato. Con l'introduzione di percorsi partecipativi sostantivi, soprattutto il Partito Comunista ha cercato di porre un freno all'emorragia di voti che andava caratterizzando la sua base elettorale. La caduta del comunismo in Europa ha, infatti, provocato una crisi di orientamento e di legittimazione per i partiti che si richiamavano a quel modello ideologico. Così, in alcune municipalità dove il PCF era ancora al governo, i percorsi partecipativi strutturati hanno cominciato a prendere piede verso la metà degli anni '90, e il Bilancio Partecipativo si è subito distinto tra quelli emergenti. L'orizzonte di riferimento era soprattutto quello di Porto

Alegre. In qualche modo, si è subito il fascino dello spirito e del successo del Partito dei Lavoratori (PT) del Brasile, dove – in tempi di neoliberalismo – il Bilancio Partecipativo è divenuto simbolo di una possibile alternativa di governo. La diffusione della conoscenza dell'esperienza di Porto Alegre è passata per una serie di movimenti e associazioni del tessuto sociale, in particolare la rete internazionale chiamata *DRD - Démocratizer Radicalement la Démocratie*.

La rete DRD, fondata alla fine degli anni '90 da cittadini francesi, e poi ampliata con il contributo di alcuni attivisti di altri paesi, si è proposta come partner di una serie di città interessate a sperimentare il Bilancio Partecipativo. Ha diffuso e tradotto testi latino-americani e organizzato numerosi seminari e conferenze, il più importante dei quali è stato il Primo Incontro Nazionale delle città che sperimentano il Bilancio Partecipativo, tenutosi a Bobigny nell'aprile 2003. Nell'ottobre 2004 l'incontro sarà ripetuto e assumerà carattere continentale.

Come l'impegno della DRD, dell'ADELS e di altre organizzazioni sociali sta a testimoniare, la società civile francese ha da subito dimostrato un certo interesse per il tema del Bilancio Partecipativo, appoggiando fin dall'inizio i primi casi di sperimentazione. Numerosi giornali e riviste che si occupano di modelli di sviluppo alternativo e democrazia locale hanno pubblicato numeri speciali dedicati alla mezza dozzina di esperienze di Bilancio Partecipativo oggi esistenti in Francia. Ciò che non è possibile dire è se le esperienze tenderanno a moltiplicarsi significativamente in futuro, evidenziando così un interessante controcanto al tradizionale spirito 'centralista' francese e al suo quasi indiscusso credo nell'appropriatezza e nella rappresentatività della democrazia delegata, separata da ogni suggerimento che possa venire da percorsi integrativi e complementari. Certamente, in questi ultimi 3 anni si è potuto osservare un notevole approfondimento dei percorsi già in corso di sperimentazione; e l'adesione alla Rete 9 del programma europeo URB-AL potrà permettere ulteriori approfondimenti attraverso la valorizzazione degli scambi con altre esperienze internazionali e la messa in opera di nuove idee creative.

Guardando sinotticamente i casi francesi, possono identificarsi tre obiettivi generali del Bilancio Partecipativo:

- 1) Il miglioramento della gestione pubblica, attraverso l'integrazione dei saperi quotidiani e di prossimità nelle politiche locali e nella gestione municipale. La ricerca di simili esiti è percepita come un aspetto della nuova 'governance locale' che cerca di stabilire dei legami orizzontali tra gli attori sociali. Una simile prospettiva ha comunque poco da spartire con i movimenti di riforma amministrativa sviluppatasi in Germania, ma anche con l'idea di un reale controllo dei cittadini sull'amministrazione che ha guidato le sperimentazioni brasiliane.
- 2) Il secondo obiettivo è centrato sulla trasformazione delle relazioni sociali. In Francia, infatti, il tema della partecipazione è molto legato a quello dello sviluppo sociale. I Bilanci Partecipativi spesso trovano terreno fertile per essere sperimentati soprattutto nelle città che hanno un'alta percentuale di incidenza degli strati sociali più svantaggiati. Il dialogo sociale sul tema del bilancio ha come obiettivo quello di creare un consenso e – contestualmente – di rafforzare la convivialità, la solidarietà e stemperare le tensioni sociali attraverso un utilizzo costruttivo del 'conflitto'.
- 3) Il terzo obiettivo fa riferimento diretto al tema della democrazia partecipativa. Si cerca di distinguerla bene dalla 'politica di prossimità' tipica dell'approccio repubblicano tradizionale. E per questo che ai cittadini partecipanti nel Bilancio Partecipativo andrebbe riconosciuto un vero ruolo di co-decisor.

5.3. Alcune esperienze

Dato che il Bilancio Partecipativo ha sovente come riferimento l'esperienza di Porto Alegre, la partecipazione tende spesso ad indirizzarsi verso gli investimenti cittadini, che vengono discussi all'interno di assemblee territoriali che si svolgono nei vari quartieri, e nelle riunioni tematiche complementari che si tengono sui temi del trasporto, del sociale, dell'educazione, dell'ambiente ecc.. Un altro tratto che accomuna le diverse esperienze francesi è il fatto che la partecipazione si fonda per lo più sulla creazione di assemblee aperte. In certi casi, vengono nominati dagli abitanti dei gruppi di

delegati che costituiranno gli organismi rappresentativi del Bilancio Partecipativo. A livello micro-locale, i cittadini possono prendere delle decisioni sui fondi di quartiere. A livello di orientamenti globali relativi al bilancio municipale le discussioni mantengono però un valore consultivo. L'accoglimento ufficiale delle richieste degli abitanti dipende soprattutto dalla volontà politica. La formalizzazione delle procedure nelle esperienze di più lunga durata viene effettuata con chiarezza crescente.

Saint Denis (85.000 ab.), situata nella periferia settentrionale di Parigi, costituisce una delle esperienze più presenti sui mezzi di comunicazione. Questa città, di impianto in gran parte recente, soffre di gravi problemi socioeconomici, specie di disoccupazione e precariato lavorativo, ecc.; è una delle roccaforti più antiche del Partito Comunista. Il Bilancio Partecipativo vi è stato introdotto nel 2001, appoggiandosi a numerosi percorsi di partecipazione nei quartieri. Nel corso del primo anno di sperimentazione, il Bilancio Partecipativo si è limitato a toccare il tema degli investimenti. Oggi, l'intero bilancio cittadino è sottoposto alla trasparenza decisionale, grazie all'attivazione di riunioni tematiche riguardanti gli assi dello sviluppo strategico (educazione, sport, sviluppo delle relazioni sociali, diritto alla casa, ambiente, democrazia partecipativa) che sono stati definiti dalla Giunta all'inizio del suo ultimo mandato. Esistono anche dei laboratori di bilancio (*ateliers budgétaires*) dove dei delegati della cittadinanza articolano e approfondiscono proposte dei 14 quartieri. I partecipanti possono appoggiarsi a dei quaderni in cui sono riportati tutti i dati socio-economici e le informazioni sugli impegni dei servizi pubblici. Al momento della votazione del bilancio in Consiglio Comunale, la sessione si interrompe per dar posto alla presentazione dei risultati del Bilancio Partecipativo. Il bilancio complessivo è successivamente riassunto in un opuscolo specifico organizzato secondo gli assi strategici dello sviluppo, nel quale sono riportate le proposte dei cittadini.

Bobigny (45.000 ab.) è un altro comune della prima cerchia periferica parigina, adiacente a St. Denis e caratterizzata da un profilo socioeconomico affine. Anch'essa è amministrata dal Partito Comunista Francese. Il sindaco e la giunta, da qualche anno, cercano di integrare il Bilancio Partecipativo in un sistema diffuso di partecipazione. Una delle azioni principali è stata, in tal senso, la creazione di un ciclo di incontri pubblici chiamati «*Parliamoci francamente*» ubicati nei quartieri in modo da mettere sul tavolo della discussione argomenti e problemi indicati dagli abitanti e da essi 'sentiti'. I 6 Comitati di Iniziativa cittadina raggruppano i quartieri, disponendo di un diritto di veto in Consiglio Comunale. Per tutte le questioni relative alle risorse e alle responsabilità pubbliche, possono inoltre presentare propri progetti. Per valutare la realizzazione delle proposte degli abitanti, vi sono diversi percorsi di partecipazione tra cui soprattutto un Osservatorio degli Impegni, attraverso cui l'amministrazione dà voce diretta alle organizzazioni del tessuto cittadino. Il Bilancio Partecipativo è stato introdotto attraverso i laboratori dedicati alle questioni economico-finanziarie nel terzo turno di discussione del 2002. Vi è inoltre una sorta di grande Conferenza della Città sullo sviluppo strategico che ha luogo ogni due anni dal 1998. Gli 'ateliers budgétaires' rappresentano il solo spazio in cui l'amministrazione, i tecnici municipali, gli eletti e i cittadini si ritrovano insieme. Ma ancora pare che questi laboratori non dispongano di una metodologia, pur dovendo essere pronti a discutere e rispondere su tutte le questioni riguardanti il bilancio e dintorni. Pertanto il processo di Bilancio Partecipativo attende ancora di essere meglio articolato e messo in coerenza con gli altri percorsi aperti al coinvolgimento degli abitanti.

Morsang-sur-Orge (19.500 ab.) è una cittadina situata a Sud di Parigi, nel dipartimento dell'Essonne. E un comune governato da una coalizione unitaria della sinistra.. L'esperienza di Morsang-sur-Orge è, ad oggi, la meglio riuscita tra le esperienze francesi. Ha preso forma nel 1998 con la creazione degli '*Enveloppes de quartier*' (portafogli di quartiere) che raggruppavano le 8 circoscrizioni per un ammontare totale di 490.000 Euro da distribuire. Nel 2001, sono stati attivati 5 laboratori cittadini ognuno dei quali includeva le elaborazioni tematiche di bilancio; ciò ha permesso un tasso di incidenza del 100% sul bilancio. Le riunioni di quartiere, come i laboratori tematici, sono aperte a tutti gli abitanti. Le decisioni vengono prese dall'insieme delle persone riunite. Prima dell'adozione del bilancio da parte del Consiglio Comunale, viene organizzata una consultazione dell'intera popolazione cittadina sugli indirizzi di bilancio e sulle proposte emerse dai laboratori. La specificità più interessante dell'esperienza di Morsang-sur-Orge risiede nel fatto che i consiglieri che prendono parte

alle assemblee giocano un ruolo di mediazione tra la cittadinanza e l'amministrazione, ma senza aver diritto al voto. L'altro aspetto interessante è l'Osservatorio sugli Impegni, composto unicamente dai cittadini delegati dalle assemblee di base che seguono l'attuazione concreta dei programmi legati al bilancio votato dal Consiglio Comunale. Per rafforzare la possibilità di esaminare e seguire il processo, nel 2003 è nato un giornale speciale sul *'bilancio 100%*', che documenta le decisioni assunte in ogni percorso partecipativo e il loro stato di attuazione. Esso è accessibile a tutti i cittadini.

Una esperienza particolare che prova come il Bilancio Partecipativo non sia riservato agli enti locali ma costituisca un'idea-forza applicabile in situazioni diverse, è quella dell'Ufficio Pubblico di Gestione e Costruzione (OPAC) di Poitiers, un'agenzia locale pubblica incaricata della gestione dell'intero parco di insediamenti di edilizia sociale (Habitations à Logement Modéré o HLM). L'OPAC di Poitiers ha in carico 7500 alloggi. Dal 2002, l'organizzazione chiede che siano gli affittuari a decidere una parte dei progetti d'investimento, fino ad un totale di 685.000 Euro, che rappresenta il 17 % del suo bilancio per i lavori nelle aree che l'agenzia gestisce. Al di fuori di queste prerogative, i locatari possono consultare l'OPAC su tutte le questioni concernenti gli affitti, la manutenzione degli immobili, il giardinaggio, l'informazione degli affittuari, ecc. Queste competenze sono delegate ai 6 Consigli Locali di Concertazione, organizzati secondo un inquadramento geografico. I Consigli sono costituiti in misura uguale da membri dell'agenzia e da affittuari. Gli arbitrati per decidere delle richieste dei diversi Consigli Locali sono svolti da un Consiglio Globale di Concertazione, la cui composizione ha le stesse regole dei Consigli Locali.

Anche nei territori francesi d'oltremare si sta sviluppando qualche esperienza interessante, A Petit-Bourg, nella Guadalupa, il sindaco eletto nel 2001 ha da poco iniziato ad adottare le misure propedeutiche alla creazione del Bilancio Partecipativo, dando avvio ad una zonizzazione cittadina e alla costruzione di assemblee di quartiere, regolari, strutturate, aperte a tutti e con chiare regole per l'organizzazione del dibattito e la votazione delle priorità.

5.4. Osservazioni conclusive

Sebbene il dialogo tra democrazia delegata e percorsi di democrazia diretta non marci ancora benissimo in tutte le esperienze, in Francia la struttura del Bilancio Partecipativo permette – a differenza che in Germania – forme di deliberazione dove il potere decisionale è condiviso tra i cittadini e la municipalità, grazie ad organismi di rappresentanza che riuniscono un numero ridotto di partecipanti delegati per approfondire e dettagliare argomenti e richieste indicati in consessi più ampi. Va rilevato anche un progresso in rapporto alla capacità di controllo dei cittadini, specie attraverso gli Osservatori indipendenti, come quelli di Bobigny e – in particolar modo - di Morsang-sur-Orge, che permettono di seguire le proposte degli abitanti in tutto il loro percorso di approvazione e realizzazione. La capacità di controllo da parte dei cittadini è rafforzata spesso dalla diffusione di informazioni dettagliate e approfondite messe dagli Enti pubblici a disposizione degli abitanti. Per parte loro, le Amministrazioni spesso garantiscono l'apertura di strutture organizzative specifiche e mettono in funzione settori incaricati di seguire i percorsi partecipativi, come nel caso di Bobigny dove lavorano 6 agenti appositamente formati ai temi della partecipazione. È, inoltre, possibile osservare un processo di graduale ma progressiva crescita dell'autonomia e della capacità decisionale della società civile. Talora, i cittadini sono addirittura consultati sulla costruzione delle regole del gioco che presiedono ai processi partecipativi.

Attualmente, molte municipalità sono coinvolte nel processo di riforma territoriale e di ripartizione delle competenze. La riforma delle relazioni con gli altri enti territoriali (ad esempio le cosiddette Communauté d'Agglomération o aree metropolitane, i Dipartimenti, le Regioni, ecc...) potrà divenire un tema nodale nel futuro prossimo.

Il Bilancio Partecipativo sembra poter rappresentare un'importante rottura rispetto alla tradizione repubblicana. L'accoglienza critica riservata alla «Legge Vaillant», che ha messo in moto la nascita dei consigli di quartiere, ha mostrato l'esistenza di una diffusa volontà di sorpassare la 'rappresentanza' concepita in maniera classica e dare maggior poteri ai cittadini. È proprio dallo

sviluppo e dagli esiti che il Bilancio Partecipativo avrà in Francia che può dipendere la possibilità di avanzare in questa direzione. Nei primi due anni di sperimentazione, il moltiplicarsi delle esperienze ha avuto una stagnazione ed attualmente, in seguito alla dilagante vittoria delle coalizioni di sinistra nelle elezioni regionali del marzo 2004, lo sviluppo dei Bilanci Partecipativi può conoscere una dinamica nuova.

Ségolène Royal, che ha vinto a Poitou-Charentes (tradizionale roccaforte del primo ministro Raffarin), ha annunciato la costruzione di un Bilancio Partecipativo nella regione da lei governata: il processo potrebbe già avviarsi quest'anno intorno ai due temi centrali dell'acqua e dell'educazione, intorno a cui costruire una sperimentazione-pilota.

Certo è che si può osservare come molti politici della coalizione di sinistra vadano ricercando modalità di governo alternative per sottolineare la propria differenza rispetto alla destra, così contribuendo all'ulteriore politicizzazione del Bilancio Partecipativo.

Prima che sia possibile una significativa moltiplicazione delle esperienze vi sono alcune sfide importanti da affrontare.

Uno dei maggiori problemi resta il ridotto numero di partecipanti che le esperienze in corso riescono a raccogliere. Se alla scala di quartiere i Bilanci Partecipativi raccolgono un buon livello di adesioni, le esperienze hanno difficoltà a raggiungere la scala urbana.

Vi sono, inoltre, dei problemi metodologici. Ad esempio, spesso le modalità di gerarchizzazione delle proposte sono confuse, e questo può indebolire la credibilità del processo. Difficilmente, poi, si riesce ad oltrepassare lo stadio della discussione sugli investimenti. Anche se qualche esperienza mette in discussione tutti i settori del bilancio globale del comune, la discussione resta spesso bloccata sugli investimenti. Ancora non si è in grado di trarre profitto dalla partecipazione ai dibattiti sull'intero bilancio comunale perché non gli si è riusciti a dare una funzione precisa. Qualche volta, la differenza tra il Bilancio Partecipativo e gli altri strumenti di gestione urbana partecipativa non risulta evidente; permane una confusione sui ruoli, e talora si rischia la sovrapposizione tra le decisioni.

6. Portogallo

In Portogallo, soprattutto nelle grandi città, la partecipazione alle elezioni legislative e amministrative ha evidenziato un calo costante dalle prime elezioni del 1974 in poi. Oggi, la percentuale di questo declino della partecipazione elettorale si è in qualche modo stabilizzata e non presenta grandi differenze tra comuni urbani e rurali.

Lo studio sui comportamenti sociali dei portoghesi diretto da Manuel Villaverde Cabral *et al.* (2000) ha ben argomentato come l'astensionismo sia legato al rifiuto e/o all'incapacità di collocarsi ideologicamente, e che l'esistenza di un 27% di astensionisti non permetta di dedurre uno stato di alienazione politica.

Oggi il Portogallo presenta livelli di associazionismo molto inferiori alla media europea. Solo tra il 18% e il 20% delle persone in età lavorativa appartiene a un circolo o a un'associazione. Tuttavia esiste un crescente impegno all'interno di movimenti, organismi o reti informali di azione civica, soprattutto da quando – a partire dagli anni '80 - si è manifestata una crisi crescente della gestione urbana che ha raggiunto il suo culmine nel periodo intercorso tra l'entrata nell'Unione Europea e l'Esposizione di Lisbona del 1998. Il crescente benessere ha evidenziato una vasta molteplicità e frammentazione degli interessi, mentre i grandi gruppi immobiliari hanno giocato un ruolo crescente nella gestione dello spazio edificato. L'estendersi della competizione sull'uso dei suoli ha contribuito allo svilupparsi di una grande varietà di forme di partecipazione al "governo della città", diverse per impatto, visibilità e ambiti di intervento. Se la "moda dei partenariati" ha interessato quasi tutti i settori di intervento pubblico, a livello sociale, sono andati costituendosi i Comitati Locali di assistenza al reddito minimo garantito, i Comitati per la protezione dei minori, i Consigli locali per l'istruzione, le Reti sociali, le Reti per la cultura e lo sport ecc.. Questi gruppi hanno tentato di invertire la tradizione

di “*laissez-faire*” in materia urbanistica, che si è tradotta spesso in una “legge del più forte” ed ha provocato un enorme degrado delle strutture urbane, un profondo disprezzo per gli spazi pubblici e una segregazione sociourbanistica sempre più accentuata.

Nell’ultimo quinquennio, la pressione esercitata dai tessuti sociali organizzati ha iniziato ad essere progressivamente riconosciuta dalle amministrazioni locali. Per lo più ciò è avvenuto all’interno di forme tradizionali di concertazione, come nel caso del Piano Strategico per la regione di Lisbona Ovest e della Valle del Tejo (per orientare la strutturazione del III Quadro europeo nel periodo 2000-2006). Più raramente, si sono cercate forme nuove per strutturare un rapporto costruttivo con le istituzioni.

Il tema del Bilancio Partecipativo – di recente – è stato visto come una possibilità in questa direzione. Le sperimentazioni restano però ancora molto isolate. Nell’ottobre del 2002 il Comune di Palmela (54.000 ab. e un bilancio di oltre 41 milioni di euro) si è impegnato a sperimentare una forma di Bilancio Partecipativo, facendo esplicito riferimento a Porto Alegre fin dai documenti ufficiali. Il processo, sperimentato dal 2003 per la costruzione del bilancio 2004, riguarda essenzialmente la costruzione partecipativa del Piano delle Attività e degli Investimenti Municipali, uno strumento strategico a cui le recenti trasformazioni del quadro normativo portoghese hanno dato il nome di Grandi Opzioni di Piano. I cittadini possono partecipare, muovere critiche e dare suggerimenti – anche a titolo individuale – in una serie di riunioni distrettuali e attraverso un questionario. Gli incontri – organizzati per quartieri, rioni e frazioni - sono anche un’occasione per l’amministrazione di dare informazioni e rendicontare sullo stato delle opere e dei servizi precedentemente finanziati in ognuno degli ambiti territoriali interessati. Esiste anche un ufficio che – durante il mese delle assemblee – dà informazioni ai cittadini sul processo di bilancio e sui principali dati di natura economica/finanziaria (percentuali nei diversi settori di spesa, proventi delle tasse, ecc.). Per aiutare i cittadini a fare proposte realistiche e consapevoli, il Comune divulga tabelle di prezzi-base per la realizzazione di opere e servizi pubblici.

Il processo tende ad essere ‘compresso’ nell’ultima parte dell’anno, tra ottobre e dicembre, e prende avvio da una proposta-base della Giunta, aperta a integrazioni e cambiamenti. La discussione pubblica è preceduta da negoziazioni interistituzionali e da una fase di concertazione con Sindacati, Commissioni e Associazioni di Categoria. Il Comune svolge una sorta di ‘ascolto selettivo’ dei cittadini sulle grandi priorità strategiche (l’anno scorso erano: Infrastrutture, Educazione, Ambiente e Assetto del Territorio). Un mese dopo la realizzazione delle assemblee locali, attraverso una riunione pubblica cittadina e il sito internet del Comune sono resi noti gli esiti del processo partecipativo sul piano di lavoro che la Giunta deve presentare al Consiglio Comunale.

Gli obiettivi del Bilancio Partecipativo di Palmela evidenziati nei documenti pubblicati dal Comune paiono essenzialmente i seguenti:

- 1) contribuire a diminuire gli errori e gli equivoci (tecnici o nell’interpretazione dei bisogni);
- 2) dare una mano alla Giunta Municipale nella gerarchizzazione dei progetti da finanziare;
- 3) accrescere l’impegno degli eletti nei confronti degli elettori, riavvicinandoli;
- 4) migliorare l’informazione sui servizi pubblici e le conoscenze dei luoghi che il potere pubblico può avere.

Negli opuscoli informativi distribuiti ai cittadini, il Comune chiarisce che il Bilancio Partecipativo non è ‘una metodologia di governo locale alternativa alla democrazia rappresentativa’ e che ‘la Giunta non passa ai cittadini la sua responsabilità e capacità di decisione’, ma mette in opera momenti di integrazione tra democrazia delegata e espressione diretta di necessità e desideri degli abitanti.

Dato che l’esperienza è recente e poco studiata, gli esiti concreti del processo messo in atto nel 2003 restano ancora da valutare: il Comune si propone di farlo in questi mesi anche perché i feedback possano contribuire a reindirizzare il percorso del secondo anno di sperimentazione. In particolare, per quest’anno è stata suggerita la costituzione di una Commissione di Accompagnamento del Bilancio

Partecipativo, aperta a cittadini e Associazioni di Vicinato, che valuti la realizzazione degli impegni e aiuti a migliorare il meccanismo del Bilancio Partecipativo.

7. Spagna

7.1. Il contesto

La Spagna è forse il paese che – a causa della sua storia recente – presenta più affinità con il contesto latinoamericano. Anch'esso, infatti, è uscito da un lungo regime politico non democratico che ha alterato il rapporto tra abitanti ed istituzioni locali, rendendo necessaria una ricostruzione della fiducia nella democrazia delegata. Come in molti regimi latinoamericani, inoltre, anche in Spagna l'associazionismo è stato compresso fino a metà degli anni '70, riducendone le tipologie 'ammesse' soprattutto a quelle legate alla prossimità fisica (associazioni di vicinato). Infine, l'affinità linguistica e una lunga pratica di rapporti bilaterali favoriscono relazioni stabili con paesi latinoamericani: e vi sono istituzioni (come il Fondo dei Municipi Andalusi per la Solidarietà Internazionale) che rappresentano un importante strumento di garanzia dell'apprendimento reciproco tra le diverse realtà dei due continenti.

Oggi, dopo un trentennio di recupero democratico e i cambiamenti favoriti dall'entrata nell'Unione Europea, la Spagna si trova in una posizione diversa. Attualmente, le possibilità di partecipazione degli abitanti alle decisioni possono essere molteplici e tra loro molto diverse. Sulla base di un regolamento generale che prevede alcune linee di indirizzo, infatti, le città hanno la possibilità di adottare un proprio regolamento sulla partecipazione. In conseguenza di ciò, in alcune realtà urbane la portata dei diritti a partecipare alle decisioni pubbliche è molto estesa, ed include l'iniziativa popolare e i referendum, che possono anch'essi venir convocati per iniziativa popolare. Il Consiglio Comunale viene eletto su delle liste 'bloccate' legate ai partiti. Il sindaco non è eletto direttamente, ma è nominato dal Consiglio Comunale.

In Spagna, il dibattito sulla partecipazione dei cittadini alle scelte ha preso piede negli anni '80. Una delle prime città a dotarsi di un proprio regolamento sul tema è stata Barcellona, nel 1986. Nel corso degli anni '90 in molte città sono stati creati dei consigli di settore che si propongono come spazio consultivo su temi come la gioventù, la cultura, la sanità, ecc. I consigli sono presieduti da un membro del Consiglio Comunale, mentre gli altri membri sono persone aderenti ad associazioni del settore interessato o semplici cittadini scelti in maniera diversa. Inoltre, è possibile la designazione di alcuni esperti.

Nel 2003, in seguito all'emanazione della Legge di modernizzazione dello Stato (Legge 57/2003), il regolamento-base sulla partecipazione è stato aggiornato. Le grandi città risultano oggi obbligate ad individuare dei distretti territoriali dotandosi di nuovi organismi di rappresentanza per promuovere la partecipazione dei cittadini alla gestione municipale. La Legge 57/2003 costituisce, in tal modo, anche una base legale per lo sviluppo dei percorsi di Bilancio Partecipativo.

7.2. Gli attori dello sviluppo e i loro obiettivi.

E a partire dal 2000 che in Spagna si sono sviluppate le prime esperienze di Bilancio Partecipativo. Le regioni in cui si è avuto un maggior sviluppo sono state (e ancora sono) la Catalogna e l'Andalusia. La discussione sul Bilancio Partecipativo può essere letta come un percorso intermedio tra le modalità di sviluppo conosciute in Francia e in Germania. Da un lato, infatti, il Bilancio Partecipativo è stato incluso nei programmi dei partiti della sinistra, soprattutto di quelli comunisti o da essi derivanti. Il dibattito sul Bilancio Partecipativo è, dunque, politicizzato come in Francia e in Italia. D'altra parte, si riscontra anche un grande interesse per la modernizzazione della macchina amministrativa che, tra gli altri, è sostenuta dalla Fondazione Bofill e dall'amministrazione regionale catalana. La messa in opera del Bilancio Partecipativo è stata, in alcuni casi, accompagnata da ricercatori dell'Università Autonoma di Barcellona. Ma un attore esterno che abbia lanciato dei progetti pilota coinvolgendo una serie di città, come la Fondazione Bertelsmann o la Fondazione Böckler in Germania, non è ancora

emerso chiaramente in Spagna. Numerose città, per ragioni storiche, culturali e linguistiche, mantengono solide relazioni di scambio con esperienze messe in atto in America Latina, come quelle brasiliane di Porto Alegre e Belo Horizonte o quella di Villa El Salvador in Perù. Varie città spagnole partecipano con vivacità alla Rete n° 9 "*Bilancio Partecipativo e finanza locale*" del programma europeo URB-AL; in particolare la città di Cordova, che organizza conferenze, seminari e progetti internazionali sul tema. In genere si guarda al Bilancio Partecipativo come ad uno strumento in grado di rafforzare la democrazia rappresentativa. Talora, gli organizzatori delle diverse esperienze si impegnano per integrare nel processo una dimensione sociale di importanza non secondaria.

La particolarità dei modelli spagnoli di Bilancio Partecipativo è il riferimento alla democrazia 'associativa'. In numerose città, le associazioni, in particolare quelle di vicinato, giocano un ruolo importante; talora, addirittura, le associazioni sono gli unici partecipanti di diritto dei percorsi di Bilancio Partecipativo. Le regole organizzative sono, di solito, chiaramente prestabilite. Parecchi processi si appoggiano su un regolamento proprio. In generale, esso viene elaborato di concerto dal comune e dalla cittadinanza, ed è approvato dal Consiglio Comunale. Cosicché rischia di essere uno strumento poco flessibile ai rapidi cambiamenti richiesti dall'evolvere della coscienza degli abitanti che partecipano ai processi. Ci sono, comunque, anche dei processi in cui la cittadinanza decide in maniera autonoma il proprio regolamento. Simili regolamenti stabiliscono le funzioni di ogni attore, le metodologie di organizzazione e conduzione delle assemblee e, di tanto in tanto, presentano anche una formula per la ripartizione territoriale delle risorse destinate agli investimenti. I processi si strutturano secondo fasi differenti, la prima delle quali consiste nella trasmissione di informazioni generali e nella presentazione di progetti, implica una vasta partecipazione dei cittadini e conduce all'elaborazione di una lista di priorità da parte di alcuni delegati popolari.

7.3. Alcune esperienze

Oggi, a seconda della lettura più o meno restrittiva che si può offrire dei principi ispiratori del Bilancio Partecipativo, in Spagna si possono contare tra le 5 e le 10 esperienze. Tra le prime vi sono state quelle di Rubí e di St. Feliu de Llobregat, entrambi nell'area metropolitana di Barcellona. In quelle esperienze, il Bilancio Partecipativo dialogava con altri processi di partecipazione cittadina (in particolare di natura urbanistica), utilizzando metodologie nuove, come alcuni strumenti tecnici matriciali e i sorteggi di cittadini per far parte delle commissioni popolari di approfondimento su alcuni temi che incidevano notevolmente sul bilancio cittadino. Queste esperienze hanno avuto breve durata, a causa di un cambiamento politico; in alcuni casi hanno potuto però lasciare una traccia interessante in altri livelli di governo, come è accaduto a St. Feliu, il cui ex-sindaco è oggi assessore della provincia di Barcellona, ed ha un ruolo legato proprio ai processi partecipativi strutturati. Altre città, in cambio, stanno iniziando a sperimentare gradualmente forme di Bilancio Partecipativo, come promesso durante l'ultima campagna elettorale. In particolare, c'è attenzione per ciò che sta accadendo a Siviglia, che – grazie anche ad una delega speciale attribuita alla vicesindaca – dal giugno del 2004 è divenuta la più grande città europea dotata di un percorso di Bilancio Partecipativo.

Un'esperienza che – ad oggi – ha messo in atto una numerosa serie di progressi è quella di Sabadell (185.000 ab.) dove il Partito Socialista Catalano è salito al potere a seguito delle elezioni del 1999. Il Bilancio Partecipativo, che rappresentava una delle principali promesse elettorali, ha preso avvio nel 2000. Il B.P. di Sabadell utilizza una serie di tecniche elaborate allo scopo di giungere democraticamente ad una definizione degli investimenti. Il processo, impiantato con l'aiuto dell'Università di Barcellona, si articola in tre tappe. Nella prima, viene costruito un diagnostico partecipativo sul campo, per identificare i temi più importanti e per sensibilizzare i cittadini alla partecipazione. La seconda fase consiste nell'attivazione di un "laboratorio cittadino" in cui, utilizzando la metodologia danese EASW (European Awareness Scenario Workshop), si elaborano 'visioni di futuro' sui diversi temi. In seguito, vengono identificate le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi identificati. Viene adottata una lista di proposte d'investimento. Al laboratorio cittadino partecipa una quarantina di rappresentanti dei differenti attori territoriali, così come dei semplici cittadini, dell'associazionismo e dei rappresentanti dell'amministrazione comunale. Nella terza fase, il percorso viene applicato alla scala dei 7 distretti. L'obiettivo è quello di valutare

l'impatto degli investimenti sul distretto e di definire degli investimenti specifici per il distretto e i suoi quartieri. Il percorso di partecipazione è interamente controllato da una "Commissione di accompagnamento", composta di rappresentanti dell'amministrazione comunale e della cittadinanza.

A Cordova (300.000 ab.), città governata dal partito Izquierda Unida, la logica del Bilancio Partecipativo pare inversa rispetto a quella di Sabadell. I cittadini decidono sui progetti di investimento nell'ambito di un ammontare di risorse definito dai consiglieri comunali. La particolarità di Cordova è l'esistenza di criteri per la gerarchizzazione delle proposte degli abitanti che riguardano tematiche sociali. Il processo di Bilancio Partecipativo si articola in una serie di assemblee, cui prendono parte gli istituti di partecipazione già esistenti. Esistono 3 livelli di partecipazione: il quartiere, il distretto e la città. Nel corso della prima fase, i partecipanti si incontrano in assemblee di distretto per ricevere informazioni sul funzionamento del processo e sull'entità finanziaria del Bilancio Partecipativo, e per eleggere dei delegati che organizzino il seguito del percorso. Nella seconda fase si passa al livello di quartiere. I cittadini e le Associazioni di Vicinato determinano gli investimenti così come i criteri di gerarchizzazione, sia a livello di quartiere che di distretto. In seguito, dei delegati popolari redigono una lista delle proposte applicando questi criteri. Durante la terza fase, la lista è sottoposta all'approvazione dell'assemblea distrettuale. Allo stesso modo, si eleggono in ogni distretto due rappresentanti che elaborino la lista dei progetti cittadini, rispettando le risorse di bilancio disponibili (l'ordine dei progetti che è stato definito dai distretti non può essere alterato). Per valutare la fattibilità dei progetti, l'amministrazione comunale offre assistenza tecnica. Inoltre sia i delegati che i rappresentanti popolari ricevono una formazione. Attorno a Cordova e Siviglia esistono altre città che hanno in corso esperienze di Bilancio Partecipativo, come Puente Genil e Las Cabezas de San Juan.

Albacete (150.000 ab.) è una città ubicata nella Castiglia della Manche. La città può contare su una struttura associativa forte, costituita da 600 associazioni iscritte all'apposito albo municipale. A partire dal 1995, il Partito Socialista (PSOE) ha rafforzato la sua collaborazione con le associazioni di vicinato. Col ritorno del partito al governo della città, nel 2000 sono state costituite delle "plenarie di partecipazione", concepite come luogo di incontro tra istituzioni e mondo associativo. Per accrescere la credibilità di questo percorso co-decisionale, si è ritenuto necessario far interagire le proposte delle associazioni con il bilancio cittadino. È stato così attivato il "Forum di Partecipazione", un Bilancio Partecipativo che si basa principalmente sull'impegno delle associazioni. Attraverso delle Assemblee che sono peraltro aperte a tutti i cittadini, gli abitanti possono fare proposte su progetti e servizi. In seguito, un Consiglio di Partecipazione, composto dai rappresentanti delle associazioni di ambiti diversi (vicinato, cultura, educazione, ecologia, migranti ecc.), negozia con il Comune dei progetti da realizzare, considerando le possibilità del bilancio e la fattibilità tecnico-legale. Per la classificazione delle proposte, si utilizzano cinque criteri qualitativi: politica dell'eguaglianza; qualità dei servizi amministrativi; durabilità nello sviluppo economico; attenzione ai bambini/alla gioventù e all'educazione; attrezzature urbanistiche e per l'abitare.

7.4. Esiti

La logica organizzativa dei processi attivati in Spagna ha portato alla luce due forme di tensioni: la prima riguarda la relazione tra i partecipanti a titolo individuale e le associazioni. Anche se il Bilancio Partecipativo ha come obiettivo il rafforzamento della vita associativa, sembra che ai tessuti organizzati non sia possibile attribuire uno statuto speciale senza che l'uno o l'altro attore si senta escluso. Per questo, Cordova comincia con sempre maggior convinzione a coinvolgere le associazioni, e Albacete tende ad aprire il suo percorso alla partecipazione dei «semplici cittadini». Un'altra tensione viene a prodursi tra la scala del quartiere e quella distrettuale. Alla scala di quartiere, la mobilitazione appare più intensa, dato che essa si situa più vicino agli abitanti. Nonostante ciò, ci sono difficoltà nell'integrare le proposte della base nei livelli di discussione superiori, anche a causa della mancanza di regolamenti che sciolgano questi nodi. Inoltre, tende a crearsi un'atomizzazione degli investimenti.

Un problema che tocca da vicino i processi spagnoli è quello concernente la prioritizzazione dei progetti. Le proposte raggiungono facilmente un numero elevato che sorpassa le possibilità finanziarie della città. Un altro problema di natura funzionale si colloca tra l'obiettivo dell'inclusione sociale e la partecipazione dei gruppi sociali emergenti. I gruppi socialmente svantaggiati tendono a partecipare poco o a trarre poco vantaggio dagli investimenti. A Cordova, si è cercato di superare questo problema applicando dei criteri sociali per la ripartizione delle risorse. Un'altra sfida è rappresentata dall'analisi degli impegni che le amministrazioni devono assumersi in relazione al processo di Bilancio Partecipativo. Ad esempio, ad Albacete, non si sa in quale stato di realizzazione si trovano i progetti decisi consensualmente. A causa di ciò, talora le proposte si ripetono e si contraddicono.

Il vantaggio dei percorsi spagnoli di Bilancio Partecipativo è rappresentato dalla presenza di una forte volontà dei comuni di mettere a disposizione dei mezzi per l'organizzazione della partecipazione. A Cordova, per esempio, esiste una équipe che è legata trasversalmente agli altri servizi pubblici con l'obiettivo di organizzare il Bilancio Partecipativo nel modo più efficace possibile; essa comprende anche dei funzionari incaricati di curare le relazioni internazionali. Questo garantisce un rafforzamento dei legami con altre esperienze e la costruzione progressiva di un gruppo interno al Comune responsabilizzato nei confronti del processo, del suo monitoraggio e – in parte – anche della 'ricerca' sui suoi esiti e le sue indispensabili trasformazioni.

7.5. Osservazioni conclusive

Contrariamente a quanto avviene nelle esperienze di altri paesi, in Spagna le 'regole del gioco' che danno forma alla strutturazione del Bilancio Partecipativo appaiono stabilite in maniera migliore. Anche se nelle esperienze spagnole non si può ancora parlare di «co-decisione», il grado di autonomia che la cittadinanza ha per influenzare il regolamento e la metodologia di sviluppo del processo è notevole. Mentre in Germania - in genere - il regolamento è stabilito dall'amministrazione e in Francia è discusso con alcuni cittadini, nel caso spagnolo di Albacete, il Consiglio popolare del Bilancio Partecipativo può elaborare le regole del suo funzionamento senza dipendere dal sindaco o dal Consiglio Comunale. Tuttavia, la questione che si pone è sapere quali sono le parti del bilancio messe in discussione. Vengono toccate le questioni strategiche del bilancio? In tal caso, il Bilancio Partecipativo dovrebbe andare oltre la porzione degli investimenti. Se fossero dei reali co-decisor, i cittadini dovrebbero discutere il programma degli orientamenti politici di ogni settore (habitat, educazione, cultura, ecc.), e questo determinerebbe l'impegno finanziario nelle spese di personale, di funzionamento della macchina, investimento, ecc.. Può agevolmente constatarsi che le questioni importanti sono spesso ancora poco discusse. Per esempio, al di fuori del Bilancio Partecipativo le imprese possono utilizzare altri canali attraverso cui ricevere di più e più velocemente quanto richiesto.

8. Italia

8.1. Il contesto

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.

8.2. 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 elite 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.

8.3. 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.

La cittadina di Pieve Emanuele, ubicata nella cintura milanese, è un comune sviluppatosi di recente, passato dai 3000 abitanti del 1960 ai quasi 18.000 di oggi. Ha profonde assonanze con Grottammare per quanto concerne le dimensioni e le sperimentazioni di processi partecipativi, avviati con gradualità dal '94 dopo anni di scempio urbanistico, di scandali per corruzione e di arresti di amministratori che avevano provocato nel 1993 il commissariamento del Comune da parte del Prefetto di Milano.

La necessità di ricostruire un rapporto di fiducia tra amministratori e cittadini ha segnato le strategie della nuova Giunta, che ha deciso di coinvolgere i cittadini nella 'ricostruzione' del territorio e di un legame di appartenenza tra abitanti e luoghi, attraverso esperienze di riprogettazione partecipata di luoghi pubblici. In particolare, dal 1998 il Comune ha lavorato con gli studenti delle scuole dell'obbligo nella ricostruzione degli edifici scolastici e – poi – delle relazioni tra questi e i quartieri circostanti. Parallelamente a questo percorso si è determinata una rinascita spontanea dell'associazionismo, e si sono costituite associazioni, circoli e cooperative. Il Bilancio Partecipativo è stato proposto nel 2002 come esito di un forte dialogo tra Giunta, Consiglio Comunale e tessuti sociali. Esso, fin da subito, ha fatto preciso riferimento alle esperienze brasiliane, in forma di omaggio politico

che è leggibile anche nel nome *'Pieve Alegre'* dato all'insieme dei processi partecipativi in atto in città. Ciò nonostante, la strutturazione del percorso non imita ma emula criticamente i principi del suo 'orizzonte ideale', adattandoli alle peculiarità del proprio territorio locale.

Il taglio dato all'esperienza di Bilancio Partecipativo di Pieve Emanuele è particolare, come ha rilevato anche il documento-base del Programma europeo URB-AL Rete 9, curato dal direttore del Programma di Gestione Urbana dell'ONU per l'America Latina e i Carabi. Il Bilancio Partecipativo è, infatti, collegato all'Assessorato alla Cultura e alla Comunicazione, volendo rappresentare simbolicamente una volontà di cambiamento culturale irreversibile nelle relazioni tra municipio e abitanti, perseguita attraverso un forte investimento politico e la capillarità e multiformità dei percorsi comunicativi.

Il Bilancio Partecipativo di Pieve Emanuele costituisce un progetto sperimentale di durata triennale (2003-2005) in continua evoluzione. Le basi sono state poste nel 2002 attraverso una pre-sperimentazione realizzata in un ciclo di incontri pubblici in cui il Comune ha tentato di coinvolgere i cittadini nella costruzione dei meccanismi di funzionamento del processo. In realtà in pochi hanno partecipato, e l'impostazione generale l'ha data essenzialmente l'Ufficio Partecipazione creato dal Comune per rapportare funzionari e consulenti esterni agli abitanti. Del resto, un sondaggio realizzato prima dell'avvio del processo aveva dimostrato che i cittadini erano lontanissimi dall'immaginare una propria partecipazione attiva alla costruzione del bilancio comunale. Per cambiare questa mentalità l'Assessorato alla Cultura ha lavorato molto sulla comunicazione (web, cartacea e porta-a-porta), con l'obiettivo di far capire che la costruzione del bilancio non è solo una noiosa procedura tecnica, ma il luogo principale dove si compiono le scelte pubbliche. Per avvicinare il 'cuore' delle politiche locali si è lavorato soprattutto con le scuole, interpretando la formazione dei bambini come strumento di moltiplicazione sociale della conoscenza del Bilancio Partecipativo e come luogo per sensibilizzare le generazioni del futuro alla politica attiva. Ma si è lavorato su tutti i fronti, producendo 'traduzioni' dei linguaggi burocratici, e diffondendole nei mercati, nelle piazze, e nei negozi attraverso riconoscibili cassette rosse di informazione al pubblico. Si è inoltre creata una newsletter che ha oltre 600 iscritti, dove si aggiornano continuamente le informazioni sulle realizzazioni pubbliche.

Il Bilancio Partecipativo ha preso avvio nella primavera 2003, organizzandosi in due cicli, composti da 6 assemblee di quartiere che servono a far emergere bisogni e desideri (attraverso schede di voto e rigidi tempi di intervento orale). Le assemblee sono aperte a tutti e – viste le dimensioni del comune – per ora non si è ritenuto necessario votare dei rappresentanti per le fasi successive del processo. Un secondo momento è dedicato ai Tavoli di Progettazione Partecipata (TPP), dove amministratori, tecnici, organizzazioni sociali ed economiche si ritrovano per immaginare le soluzioni ai problemi emersi, ed individuare insieme le fonti di finanziamento e i problemi di fattibilità tecnico/normativa. Essi servono a realizzare un Piano Operativo completo per ogni progetto che il Comune dovrà approvare. L'accento è sempre posto sulla discussione e sulla costruzione collettiva delle soluzioni, piuttosto che sui momenti di votazione pubblica: lo strumento per sistematizzare gli elementi emersi nelle assemblee e articularli nei TPP è la 'griglia delle priorità'. Le indicazioni 'minori' fatte dai cittadini divengono segnalazioni per gli uffici competenti: il Comune cerca di trasformarle in piccoli progetti-pilota a basso costo prima che il ciclo termini (realizzati con mezzi di fortuna o residui di cassa) in modo che accrescano la fiducia dei cittadini nel lavoro di co-gestione delle scelte. All'inizio dell'anno, esiste anche un'Assemblea Municipale aperta per tutta la città, che serve per rendicontare il bilancio e dare visibilità alla comunicazione dei risultati ottenuti nel ciclo di discussione precedente. In parallelo alle assemblee pubbliche, il Comune utilizza questionari e sondaggi di opinione per disporre di elementi condivisi di valutazione e di giudizio per definire per 'macro-aree' le classi dei bisogni espressi dalla comunità.

La Giunta di Pieve Emanuele ha posto molta attenzione a prevedere un inserimento del Bilancio Partecipativo nello Statuto Comunale, dotandolo di un Regolamento che permetta rapidi cambiamenti organizzativi. Per renderlo efficiente ed efficace, si è fatto in modo di sincronizzarlo con i tempi degli iter amministrativi, e di creare una struttura interna al Comune che riunisca i dirigenti dei più importanti servizi, per coinvolgerli direttamente nel progetto politico dell'Amministrazione. Inoltre è stato attuato fin dall'inizio un attento monitoraggio del pubblico presente, per cercare di coinvolgere

sempre nuovi gruppi sociali e fasce d'età. Il monitoraggio ha suggerito strategie interessanti che – nel ciclo iniziato del 2004 – hanno permesso un arricchimento delle tipologie di partecipanti. Ad esempio, la ripetizione delle stesse assemblee in orari diversi, la costruzione di spazi con equipe per il babysitteraggio ed altre misure di 'gender-budgeting' hanno permesso la crescita notevole delle presenze femminili, vincendo la resistenza in passato determinata dall'impianto culturale delle famiglie che abitano in prevalenza il territorio.

Il Bilancio Partecipativo di Pieve Emanuele non prevede un limite teorico sulla percentuale massima di risorse da spendere per realizzare le priorità indicate dai cittadini; sono i Tavoli di Progettazione Partecipata a costruire i piani operativi stando attenti alla fattibilità delle richieste. È, invece, prevista una quantità minima di richieste degli abitanti che il Comune si impegna ad accogliere ogni anno. Nel triennio sperimentale, essa dovrà crescere gradualmente. Nel 2003 era previsto che si accogliessero il 33% delle priorità emerse dal vaglio tecnico dei Tavoli di Progettazione Partecipata (5 cittadine e 2 locali per ogni quartiere). Ne sono state accolte più del previsto (40% delle cittadine e 50% delle locali), per un totale che rappresenta il 32,05% dei fondi pubblici destinati agli investimenti. Per il 2004 l'impegno del Comune è di realizzare il 66% delle 19 richieste 'fattibili' che emergeranno dai Tavoli di Progettazione, portando l'impegno a regime (75%) nel 2005.

Il report finale di analisi del primo anno di Bilancio Partecipativo spiega le ragioni di ogni richiesta non accolta ed evidenzia come il Comune si sia assunto un ruolo di portavoce dei cittadini anche su temi non di sua diretta competenza, rendendo possibile approvare priorità complesse come la nuova stazione ferroviaria o reintegrando priorità escluse dentro la fase di progettazione e finanziamento di grandi progetti integrati. Inoltre, cerca di spiegare perché alcuni settori (come la Cultura e i Servizi Sociali che hanno un buon funzionamento) non siano stati coinvolti nelle problematiche, mentre altri hanno quasi monopolizzato l'attenzione pubblica (urbanistica e lavori pubblici).

Infine, l'analisi delle prime sperimentazioni ha già determinato varie trasformazioni nel processo di Bilancio Partecipativo. Ad esempio, sono cambiati alcuni elementi dello sviluppo temporale del ciclo (per evitare i problemi posti dalle vacanze estive); sono stati introdotti dei Focus Group 'a tema' e dei questionari a distribuzione diffusa per approfondire alcuni temi ed ampliare la consultazione sulle priorità ai cittadini non partecipanti; si sono rafforzati i legami tra il processo e il Consiglio Comunale e uno staff tecnico intersettoriale e si è migliorata la comunicazione, anche grazie ai risultati di un sondaggio specifico che ha indicato la necessità di affidare l'informazione a giovani del territorio piuttosto che all'azione 'fredda' di ditte specializzate. Soprattutto, però, i Tavoli di Progettazione Partecipata sono stati resi indipendenti dal ciclo, permettendo loro di attivarsi autonomamente durante l'anno, con l'appoggio di uno sportello rivolto ai cittadini, che fornisce informazioni dettagliate anche sulle questioni di bilancio e serve da collante interno all'Amministrazione. Per il futuro, il Comune propone tre novità importanti: la formazione di facilitatori popolari che vengano dai vari territori cittadini, la creazione di un Osservatorio cittadino (come quelli francesi) che produca in autonomia un monitoraggio del processo e pubblici materiale informativo indipendente, e la costruzione di un percorso di Bilancio Sociale che costruisca collegialmente gli indicatori per valutare l'impatto delle politiche pubbliche sul territorio e la società locale, integrandosi alla costruzione dei Piani Sociali di Zona. Ancora, però, l'agglutinamento delle energie sociali a Pieve Emanuele non sembra aver raggiunto un livello di forza e autorganizzazione sufficiente a dare concretezza a queste idee senza un intervento decisivo del Comune.

8.4. Riformando i luoghi della prossimità

In Italia, una terza esperienza interessante di Bilancio Partecipativo si trova a Roma, nel Municipio XI (138.949 ab., che rappresentano il 5% della capitale su un territorio che è il 3,68% della superficie del comune). In qualche caso, i percorsi di sperimentazione legati a singole circoscrizioni cittadine hanno mostrato problemi di coinvolgimento degli abitanti nelle decisioni resi acuti dall'incertezza sugli effetti pratici delle scelte condivise: questa è dovuta al fatto che il bilancio dei quartieri è approvato a livello 'centrale' ed è quindi passibile di emendamenti sostanziali e imprevedibili nella fase finale del suo iter. Per questo, anche i promotori istituzionali sono cauti nel calcare la mano sul Bilancio

Partecipativo, riducendo i momenti di incontro pubblico a 'base di analisi per l'ottimizzazione delle linee-guida di mandato' (Circoscrizione 2 di Torino), o identificando singoli settori tematici di sperimentazione della co-gestione delle scelte (Quartiere 4 di Firenze, Circoscrizione Carpenedo-Bissuola 9 di Venezia).

L'esperienza del Bilancio Partecipativo del Municipio XI di Roma è stata resa possibile dalla trasformazione statutaria dei vecchi quartieri, che li ha resi autonomi su alcuni settori di spesa, dotandoli di una giunta esecutiva. In particolare, l'attivazione del processo è stata caldeggiata nel 2003 da vari movimenti della società civile (che, in parte, concorrono come indipendenti nel suo esecutivo) ed è stata resa possibile da una forte volontà politica del Presidente. Egli, in più occasioni, ha usato la minaccia delle sue dimissioni per compattare la coalizione politica intorno ad un progetto che lascia scettiche molte delle tradizionali strutture di partito.

Quello del Municipio XI rappresenta un progetto-pilota che potrebbe rapidamente estendersi ad altre zone cittadine, come dimostrano i corsi di formazione da poco attivati dal Sindaco per permettere ad altri quartieri di far fronte a degli stanziamenti che ne incentivino lo sviluppo.

Oggi è dalla base dei partiti (e non dai loro rappresentanti in Municipio e in Comune) che sta giungendo il supporto ad un percorso sperimentale che si accompagna ad un attento monitoraggio dei suoi partecipanti per modificare le sue regole in maniera adattiva. Il percorso partecipativo ha però difficoltà a riflettersi nella struttura delle decisioni amministrative, per la mancanza di autonomia del Municipio nel riorganizzare la sua struttura tecnica in maniera innovativa. Anche le opere decise dai cittadini tardano, pertanto, a concretizzarsi.

Viste le sue dimensioni, il territorio del Municipio è stato articolato in 8 quartieri sociali (aree omogenee), in ognuno dei quali nel 2003 si è tenuta un'Assemblea Territoriale aperta per eleggere dei rappresentanti, in proporzione di 1 ogni 15 persone presenti. I delegati (revocabili e non rieleggibili da un anno all'altro) compongono i Consigli Popolari di Quartiere (CPQ): l'anno scorso erano 70. Essi sono stati trasformati nel 2004 in semplici portavoce, con il ruolo di coordinatori e facilitatori delle assemblee e dei gruppi di lavoro che si formano in ogni zona: si era, infatti, notato un fenomeno di riproduzione della 'delega' in cui i cittadini – una volta votati i propri delegati di zona – smettevano di partecipare. Con questo cambiamento, si spera di attivare di più i gruppi di lavoro che lavorano sulle soluzioni ai problemi individuati nel primo ciclo di assemblee. La lista delle priorità proposte torna poi in votazione alle Assemblee Territoriali in un secondo ciclo di incontri. Alle assemblee possono partecipare – per regolamento del Bilancio Partecipativo – tutti i maggiori di 14 anni che vivono, studiano o lavorano nel municipio: la regola vuole far sì che il processo sia il più possibile inclusivo. La comunicazione degli incontri necessita ancora di trovare modalità più efficaci e variegate, che quest'anno sono state delegate ai quartieri per essere più in linea con i diversi territori. Sulla comunicazione degli obiettivi esistono, invece, già spunti importanti, come l'uso di metafore e linguaggi specificamente rivolti ai giovani, che (ad esempio) usano riferimenti alla saga cinematografica di *'Matrix'*.

In ogni quartiere è stato individuato un luogo stabile e riconoscibile per convocare le assemblee. In alcune zone erano disponibili solo centri anziani, e questo ha distorto la percezione del Bilancio Partecipativo da parte di molti cittadini, cosicché uno dei problemi del prossimo futuro è trovare o costruire nuovi spazi di incontro.

I temi in discussione nel Bilancio Partecipativo sono limitati alle competenze del Municipio: lavori pubblici, mobilità e viabilità, spazi verdi di prossimità e attività culturali. Nel 2003 l'amministrazione si è impegnata a realizzare 4 delle 8 priorità votate in ogni Quartiere Sociale (2 per ogni area tematica): esse rappresentano circa il 20% del bilancio complessivo. Dato che alcune priorità indicate non rientravano nelle competenze del Municipio, la Giunta si è impegnata (con un atto formale) a farsi portavoce presso gli organi competenti, redigendo un documento di segnalazione che ne sollecita la realizzazione. Anche su altri fronti, il radicamento del Bilancio Partecipativo nelle Istituzioni sta

rapidamente avanzando: vi è, infatti, la volontà politica per una statuizione formale del processo il prima possibile, che gli dia 'certezza di diritto'.

Per diminuire i problemi determinati dal predominio di alcuni 'leader naturali' del tessuto sociale di vari quartieri, nel 2004 sono state adottate metodologie di organizzazione delle assemblee più rigorose, attraverso una formazione che ha seguito le strategie delle 'Université du Citoyen' francese. Un'altra novità che l'Ufficio Bilancio Partecipativo del Municipio ha deciso di introdurre sono i 'pesi', coefficienti moltiplicatori che servano a riequilibrare la soggettività di alcune valutazioni espresse dai partecipanti alle Assemblee, mediandole con indicatori ed elementi di rilevazione oggettiva delle necessità del quartiere legati a variabili demografiche, presenza di assi di trasporto privilegiati (metropolitana), presenza di interventi integrati di grande valore realizzati in passato, e simili. L'attenzione della Giunta del Municipio XI è anche concentrata sull'impegno di mettere il Bilancio Partecipativo in relazione con altri processi di coinvolgimento popolare nelle scelte (come i Contratti di Quartiere, i Piani Sociali di Zona e le inchieste che servono a costruire il Bilancio Sociale) oltre che con una serie di percorsi di cooperazione allo sviluppo con Paesi del Sud del mondo (in particolare alcuni *caracoles*, i municipi autonomi zapatista) che possono rivelarsi importanti occasioni di apprendimento reciproco sui temi della democrazia e del governo locale.

8.5. Osservazioni conclusive

Sotto il profilo politico, i processi italiani di Bilancio Partecipativo soffrono di una diffusa difficoltà ad uscire dalla sfera dei 'proclami' per trasformarsi in pratiche di gestione quotidiana: la timidezza diffusa a sperimentare prima che si sia creata una 'giurisprudenza' sul tema diviene blocco che nasconde la difficoltà di far collimare le volontà di singoli amministratori con quella delle coalizioni politiche che li appoggiano. Un'ulteriore difficoltà politica all'innovazione è rivelata dall'abitudine a frammentare la partecipazione in mille rivoli tematici, che in sostanza la indeboliscono lasciando inalterata la gestione fondata sulla sola 'delega' di potere.

La tradizionale abitudine a contrapporre i concetti di democrazia diretta e rappresentativa (così come quelli di riformismo e rivoluzione) impedisce di immaginare forme innovative di articolazione tra le due, e di individuare un progetto forte di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte che si ponga al cuore del governo del territorio. La crisi politica dell'ultimo decennio ha, inoltre, generato una cronica sfiducia dei cittadini negli enti pubblici, che coinvolge ogni proposta di cambiamento che da essi proviene. In tale quadro persino la promozione dei processi partecipativi come forma di 'empowerment' degli abitanti è recepita con diffidenza dai tessuti sociali. D'altro canto, non sembra ancora possibile che modalità di governo territoriale come il Bilancio Partecipativo si generino per sola pressione popolare: esse sono al massimo un punto di incontro a mezza strada tra una società civile in rapida maturazione e un tessuto politico che sente l'urgente necessità di un'autoriforma dei suoi modi di agire.

Finora, in tutti i più interessanti esempi italiani di Bilancio Partecipativo, l'iniziativa è giunta da amministrazioni sensibili che volevano (o semplicemente 'necessitavano') di recuperare una relazione di fiducia con gli abitanti. La stessa mediazione delle assemblee è spesso in mano a tavoli dominati da figure di assessori o sindaci. Nei confronti dei Bilanci Partecipativi la società civile organizzata (che in Italia ha una vitalità particolare) non ha agito in maniera costruttiva. Singole organizzazioni hanno spesso cercato di 'far proprio' il progetto e metterci sopra una sorta di esclusiva. Pertanto, spesso le associazioni formali sentono il Bilancio Partecipativo come un 'nemico' dei loro interessi (cosa che accade a quasi tutti i partiti politici tradizionali), e al massimo vi partecipano con finalità lobbystiche e brama di ritagliarsi al suo interno un ruolo di 'rappresentatività'. Dal loro canto, i cittadini come singoli paiono poco attirati da questo strumento innovativo che non riesce ancora a comunicare la sua carica di riforma, ma si perde spesso dietro l'uso di nomi 'esotici' (usati quasi fossero dei marchi registrati di sicuro successo) che hanno poca presa sull'abitante comune. Tanto che né a Pieve Emanuele, né a Grottamare né nel Municipio XI di Roma si è ancora riusciti a superare le soglie dell'1-2% della cittadinanza; e proprio per questo si sono create procedure deliberative 'blande' non concentrate sui momenti della decisione, ma semmai sulla crescita comune nella discussione.

Il percorso dei primi processi strutturati di Bilancio Partecipativo in Italia dimostra oggi una volontà di superare l'approccio ideologico originario verso un bilanciamento tra gli aspetti politici e tecnici di organizzazione dei processi partecipativi. Gli sforzi maggiori si dirigono soprattutto a creare forme di comunicazione che rendano 'appetibile' la discussione su un tema complesso come il bilancio, attraverso la costruzione di 'pre-condizioni' come la trasparenza e il superamento della *forma mentis* della concertazione tra stakeholder, cioè attori territoriali già organizzati 'in rappresentanza' di singoli gruppi sociali. Un altro ambito importante di lavoro (che potrà produrre frutti solo su medio-lungo termine) è l'adattamento della struttura tecnica degli enti pubblici all'accoglimento di percorsi partecipativi che implicano forme di dialogo costante e su molteplici livelli. In questo senso, è importante il crescente orientamento verso la *ricerca-azione*, cioè verso forme di azione che studia e monitora con attenzione le proprie sperimentazioni per comprendere e sorpassare celermente i problemi rilevati.

Dal 2002 ad oggi si deve ammettere che sono stati compiuti molti passi avanti nella comprensione e nell'adattamento critico dei percorsi stranieri di Bilancio Partecipativo alle peculiarità del territorio italiano. Molto però resta ancora da fare, soprattutto per superare lo scetticismo (o il timore) che il sistema dei partiti mostra per innovazioni come il Bilancio Partecipativo. Lo dimostra il caso emblematico di Castellammare di Stabia, un comune del napoletano che aveva inserito in tutte le deleghe di giunta percorsi di partecipazione popolare, studiando per quest'anno una sperimentazione di Bilancio Partecipativo che non ha mai visto la luce. Un'inedita alleanza tra partiti di destra e sinistra ha infatti sfiduciato il sindaco, temendo che l'eccesso di dialogo diretto con la società civile scavalcasse del tutto i poteri rappresentativi tradizionali. Una dimissione in massa dei Consiglieri Comunali ha costretto il prefetto a commissariare il Comune, pur rispettandone la composizione al femminile con l'invio di un commissario e di due vice-commissarie tutte e 3 donne.

Può essere che il crearsi di reti che (come l'ARNM) mettono in dialogo diretto sindaci e organizzazioni universitarie e sociali sui temi della sperimentazione di nuovi percorsi partecipativi possa essere un aiuto al superamento di queste difficoltà, dando forza e visibilità ai risultati delle prime pratiche concretamente sperimentate. Un segnale positivo può venire dalle sperimentazioni che – in enti diversi dai comuni (come Parchi Nazionali e Province) - stanno affacciandosi negli ultimi mesi sul territorio italiano.

9. Altre esperienze europee

Nel resto dell'Europa Occidentale esistono altre esperienze che iniziano ad interrogarsi sul tema del coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni di natura economico finanziaria. Ciò avviene spesso all'interno di un dibattito nazionale dove il tema del Bilancio Partecipativo è affrontato con una sistematicità minore rispetto ai paesi fino ad ora descritti. Iniziano ad essere organizzati seminari e convegni che affrontano il tema (dalla Grecia alla Danimarca, dalla Serbia alla Norvegia) ma – per ragioni diverse – essi tendono a restare episodi isolati e si ha ancora difficoltà a trovare un tessuto sociale sufficientemente recettivo o delle istituzioni interessate a mettere in atto una propria forma di sperimentazione. È soprattutto nei centri abitati minori che (in particolare nei paesi nordici) esiste un'abitudine a condividere con i cittadini le conoscenze sui documenti di programmazione economico-finanziaria. Per lo più si tratta, però, di processi episodici e di natura prevalentemente 'informativa'.

Un percorso estremamente interessante è quello sperimentato nella zona di Manchester in Inghilterra, in un paese in cui da alcuni decenni viene riconosciuto – almeno formalmente – un ruolo importante alla consultazione dei cittadini nelle scelte di pianificazione territoriale, e dove le pratiche di 'community planning' hanno prodotto esperienze interessanti e propositive. Lo spazio che oggi il Bilancio Partecipativo va ritagliandosi nel comune metropolitano di Salford è in parte il frutto di un'operazione condotta 'dal basso' da alcune organizzazioni sociali entrate in contatto – attraverso la cooperazione internazionale – con alcune pratiche brasiliane di democratizzazione locale.

L'ONG Community Pride, fondata nell'aprile 1999 con il sostegno di alcune organizzazioni

ecclesiastiche e poi dell'OXFAM, ha – infatti – avuto alcuni scambi con le città brasiliane di Porto Alegre e Recife. In seguito - nell'ottobre 2000 – ha proposto il documento *'Un Bilancio dei Cittadini' (A citizens Budget)* rivolto alle autorità locali di Manchester e della vicina città di Salford, organizzando seminari di formazione per le autorità locali delle due città e per attori interessati provenienti dalla società civile. Si è anche costituita una postazione di ricerca sul bilancio pubblico che si incontrava due giorni alla settimana anche per analizzare una situazione di sfiducia politica che ormai a Manchester aveva portato l'affluenza alle urne a ridursi a livelli inferiori al 20%. L'obiettivo principale degli studi portati avanti era convincere le autorità locali ad inaugurare dei progetti-pilota di sperimentazione del Bilancio Partecipativo, che ne mostrassero l'applicabilità su scala maggiore. L'accento veniva posto soprattutto sulla necessità di ri-orientare gli investimenti pubblici verso i bisogni dei gruppi sociali marginalizzati, in continua crescita negli ultimi decenni di deindustrializzazione.

Il quadro istituzionale in cui la proposta si inseriva era quello di una crescita della necessità dei partenariati, dopo la chiusura determinata negli anni '80 dai continui tagli ai fondi delle amministrazioni locali e dalla 'ricentralizzazione' progressiva dei poteri di prelievo fiscale: una situazione in cui le istituzioni locali avevano teso ad aggrapparsi alle poche fette di potere decisionale rimaste loro, e a ridurre gli spazi reali di partecipazione cittadina alle scelte.

La *Community Pride Initiative* prende spunto da una recentissima inversione della pratica di controllo centralizzato dei finanziamenti per gli enti locali, concentrandosi soprattutto sulle regole di costruzione di un Partenariato Strategico Locale (LSP) esteso ad enti ed agenzie locali, settore privato e rappresentanti di comunità. La proposta fatta alle istituzioni locali è stata di gestire in maniera innovativa le risorse che il Fondo di Rinnovo dei Quartieri (NRF) aveva destinato per gli anni 2001-2004 agli 88 comuni più poveri del Regno Unito, tra cui vi erano Manchester e Salford. L'investimento – che rappresentava il 3% del bilancio annuale delle due città – era vincolato dal Ministero al fatto che le autorità locali *'dimostrino che le priorità locali che essi propongono sono rilevanti per la popolazione locale ed i partner, e da essi sostenute'* e stabiliscano *'una connessione tra l'impegno politico, le tasse versate e i servizi ricevuti'*. L'opportunità offerta da queste indicazioni ha spinto la Community Pride Initiative a proporre alle amministrazioni di Manchester e Salford la strutturazione di un processo di Bilancio Partecipativo simile a quello di Porto Alegre, per gestire i finanziamenti del Fondo di Rinnovo dei Quartieri (NRF) applicando una co-gestione strutturata delle scelte ad una *'strategia di rigenerazione urbana'* parallela ad una di *'rigenerazione istituzionale'* che desse forza alla costruzione di una *'strategia comunitaria'*.

L'approvazione della proposta è stata accompagnata da un intenso lavoro di comunicazione per coinvolgere i cittadini (matrici semplificate di lettura del bilancio, 'fumetti' ed altre forme di comunicazione per informare su problemi complessi rispetto alle priorità, alle strutture e al bilancio). È stato inoltre costruito un Network Comunitario cittadino, al fine di evitare la frammentazione del dialogo tra istituzioni e abitanti sperimentata in passato. Ma, soprattutto, è stato proposto di sperimentare sulla stessa rete associativa le procedure di Bilancio Partecipativo per distribuire alle varie associazioni il milione di sterline concesso dal Fondo di Partecipazione Comunitaria (CEF). Il processo 'virtuoso' così attivato ha contribuito ad un cambiamento delle regole del Ministero delle Finanze per la distribuzione annuale dei finanziamenti, concedendo anche tempi più lunghi necessari alla costruzione di una discussione pubblica sul tema.

A livello locale, l'attenzione si è concentrata sulla trasferibilità di alcuni principi di gestione tecnica dei bilanci modellati sulle esperienze brasiliane, in grado di rendere comprensibili e discutibili con i cittadini anche temi complessi come quelli economico-finanziari. È per questa via che Community Pride, nel 2002, ha iniziato a lavorare con il Comune di Salford (216.000 ab.), che già dal 1996 ha attivato delle 'blande' consultazioni dei cittadini sul bilancio attraverso questionari, un'assemblea annuale e rapporto strutturato con tutti i gruppi giovanili cittadini gestito da uno speciale Youth Service. Il rapporto creatosi ha prodotto due documenti nel 2003 (*Building a Peoples Budget* e *A Citizens' Budget Report*) dove Community Pride propone:

- 1) di organizzare i 5 distretti di Salford in 9 macro-aree e 7 ambiti tematici;
- 2) di ristrutturare il processo di consultazione dei cittadini sul bilancio, integrando i procedimenti tecnici e politici con due turni assembleari (prima dell'adozione del bilancio previsionale prevista per fine febbraio di ogni anno) e le inchieste tradizionalmente svolte attraverso questionari;
- 3) di mettere in relazione la consultazione con azioni di pianificazione comunitaria (svolte attraverso incontri di quartiere e comitati di comunità) e l'estensione delle sperimentazioni dei portafogli di quartiere (devolved budgets) già sperimentata negli anni precedenti, ma dando ai Comitati di Comunità una struttura meno formale e burocratizzata;
- 4) di attuare la distribuzione delle risorse pubbliche attraverso un sistema di 'pesi' applicati ad indicatori diversi (scelte indicate nelle assemblee pubbliche, abitanti delle varie zone e indice di povertà o Index of Multiple Deprivation, ecc.), in modo da massimizzare la capacità redistributiva e di integrazione sociale a favore degli strati popolari più svantaggiati.

I suggerimenti emersi dai due documenti potranno essere messi a regime gradualmente. Già il ciclo di consultazioni popolari sul bilancio per il 2004/2005 si è trasformato, lavorando sulla semplificazione dei linguaggi tecnici e sulle date della consultazione per evitare che i cittadini la percepissero come un percorso solo formale 'a giochi già fatti'. Nel novembre 2003 in 3 distretti cittadini sono stati tenuti incontri informativi/formativi per spiegare il sistema della finanza locale e individuare le priorità-chiave; un secondo ciclo di incontri per discutere dei piani dei servizi si è tenuto nel gennaio 2004. Community Pride ha anche monitorato il processo, esaminando le percezioni dei cittadini sui percorsi di costruzione del bilancio. Il documento pubblicato dal Comune per rispondere alle domande dei cittadini è più ricco, leggibile e articolato che in passato, e contiene anche alcune pagine di commenti sulla trasformazione del processo, che raccolgono critiche sostanzialmente positive degli abitanti ma invitano in futuro ad ampliare la comunicazione per coinvolgere un numero maggiore di persone e a chiarire quanta parte del bilancio è vincolata a servizi ed impegni su cui i cittadini non possono incidere.

Il documento-base che ha guidato i momenti di formazione ("*De-mystifying the City Council's Budget*", che giocava sia sul termine demistificazione e sulla parola mist=nebbia), in fondo esprime la convinzione che far interessare i cittadini alla costruzione del bilancio è un'impresa possibile e produttiva che può avere esiti positivi sia sulla efficienza che sulla efficacia dei percorsi di gestione urbana. Del resto, l'esperienza fatta a Mylton Keynes (200.000 ab.) nel febbraio 1999 lo aveva evidenziato con chiarezza. In quel caso al referendum popolare sulle nuove imposte locali che concluse alcuni mesi di dibattito aperto a tutti i cittadini aveva partecipato il 44,7% dell'elettorato (quasi il doppio dei votanti alle elezioni amministrative del 1998). E lo stesso risultato ottenuto (la disponibilità dei cittadini a farsi accrescere le imposte locali del 9,8%) aveva chiarito quanti benefici può portare ad un'istituzione pubblica la decisione di affrontare in maniera chiara, trasparente e comprensibile i temi legati alle finanze e al bilancio locale, condividendo con gli abitanti alcune importanti decisioni. Non è un caso, allora, che il tema del Bilancio Partecipativo stia lentamente penetrando in Gran Bretagna, grazie soprattutto a una serie di seminari e corsi formativi per autorità locali, tecnici e rappresentanti di ONG e movimenti popolari, che affrontano soprattutto gli aspetti 'tecnici' di una gestione locale innovativa realizzata attraverso la stretta collaborazione tra istituzioni e cittadini.

In quest'ottica merita attenzione anche il percorso di alcune realtà dell'Europa scandinava, che segnala un interessante slittamento di senso di alcune esperienze di dialogo sociale e coinvolgimento civico: il passaggio di pratiche di 'buona gestione' ad un ruolo di momenti di promozione di una crescita del livello di democrazia del governo del territorio. Un caso esemplare è quello della città finlandese di Hameenlinna (circa 43.000 ab), reso noto al pubblico europeo dal '*Die Zeit*' nel 1998, e poi dai premi vinti nell'ambito della rete internazionale di buone pratiche '*Cities of Tomorrow*'. Il caso di Hameenlinna è quello di un progetto-pilota divenuto 'normalità quotidiana': esso fu reso possibile dal "*Free Commune Experiments*" avviato negli anni ottanta, che offriva alle 56 città partecipanti facoltà di deroga ad alcune regole normalmente imposte agli enti locali.

L'approccio scelto dalla città finlandese per il potenziamento dei processi decisionali partecipativi è stato di tipo 'manageriale'; sono stati condotti sondaggi, rafforzati i forum di consultazione, fondato un forum dei cittadini attivo principalmente nelle aree dello sport e del tempo libero e con la possibilità di fornire sostegno finanziario a club e associazioni. Anche l'attività di informazione è stata ampliata, mentre la città e i diversi enti di fornitura di servizi hanno iniziato a condurre indagini proprie tra gli utenti. Oltre 1/9 della popolazione ha risposto positivamente ai tentativi di coinvolgimento promossi dal Comune. L'amministrazione di Hameenlinna ha dato al progetto delle modalità di sviluppo adattate allo specifico contesto e alla popolazione locale, lavorando molto anche su un tema oggi di grande attualità dati i processi di progressiva privatizzazione che colpiscono molti servizi a livello municipale. Dal 1995 ha, infatti, impostato e perfezionato insieme ai cittadini un interessante sistema di scrittura e monitoraggio collettivo del rispetto di 18 'Carte dei Servizi', riorganizzando su base territoriale i servizi sociali in 'centri di risultato', introducendo processi di 'customer feed-back' sul modello della città olandese di Delft, attivando nuove procedure di costruzione dei bilanci che mettono a contatto tecnici ed abitanti, e realizzando le forme di decentramento locale più spinte dell'intera Finlandia, con ottimi risultati in termini di 'soddisfazione degli utenti' e di 'democrazia di prossimità'. Ad esempio, la concessione di forme di autonomia gestionale e programmatica ai centri giovanili ha rafforzato energicamente l'interesse dei giovani verso la costruzione delle scelte sul territorio. Sul piano della cooperazione intercomunale, il Comune di Hameenlinna ha costituito, insieme a 9 città limitrofe, un'impresa per la produzione e l'erogazione di servizi sociali che presta la sua opera, oltre che alle città fondatrici e proprietarie, anche a clienti esterni (tra cui il principale è oggi lo Stato).

Un grosso sforzo è stato compiuto per coinvolgere nel progetto politico di riforma della gestione locale i tecnici e il personale amministrativo comunale, la cui mancata adesione ha determinato enormi problemi in altri contesti che hanno sperimentato forme di Bilancio Partecipativo. Ad esempio, dal 1999 sono stati creati gli "Anticipation Dialogues, istanze per coinvolgere persone che ricoprono diversi ruoli nella società nel cogliere i bisogni più urgenti della collettività attraverso 'brainstorming' e giochi di rovesciamento di ruolo e prospettiva. Lavorando con un approccio non lontano dal movimento del New Public Management, il Comune di Hameenlinna ha creato il "Progetto di Sviluppo dei Servizi" (PALKE), che ha rivoluzionato l'organizzazione dei servizi pubblici per metterle in dialogo con le strutture di consultazione popolare, affidando i compiti e le attribuzioni dei tecnici in base alle modalità tipiche della contrattazione 'a progetto' e non più tramite l'imposizione di ordini gerarchici da eseguire.

Seppure fino ad oggi non si sia parlato precisamente di Bilancio Partecipativo (nonostante la città abbia partecipato a Berlino ad un incontro internazionale sul tema), il tema del bilancio è entrato trasversalmente in molti momenti di dialogo sociale con i cittadini, venendo toccato a partire da percorsi di settore tra loro complementari e di forte incidenza su di esso. Dal 2001, attraverso un progetto di "valutazione dell'impatto sociale" delle politiche pubbliche, il Comune redige annualmente un Bilancio Sociale. Lo strumento è costruito utilizzando questionari distribuiti alla cittadinanza ed interviste mirate a categorie sociali in condizioni di maggior disagio. Esso cerca di leggere il benessere urbano dal punto di vista degli obiettivi strategici dell'amministrazione. Se allo strumento saranno applicati i metodi di dialogo sociale applicati alle carte dei servizi, in futuro il Bilancio Sociale potrebbe arricchirsi, divenendo uno strumento che risponde alle principali domande che i cittadini si pongono sull'utilizzo delle risorse pubbliche. In tal senso esso potrà costruire un'interessante precondizione per fare della partecipazione dei cittadini alla costruzione del bilancio un istituto specifico che assuma le forme di Bilancio Partecipativo.

10. Guardando ad oriente

Per quanto concerne l'Europa orientale, a tutt'oggi esistono poche esperienze di partecipazione cittadina alle scelte economico-finanziarie che potrebbero ricondursi ai principi del Bilancio Partecipativo. Le ragioni che spiegano questa 'assenza' sono certamente molteplici. Innanzitutto, il movimento 'altermondialista' – nonostante l'esistenza di comitati di ATTAC e di altre organizzazioni – non è ancora abbastanza forte da potersi rendere protagonista di una trasmissione di idee e di

esperienze provenienti dall'America Latina e dall'Europa occidentale. Pertanto è ancora difficile replicare quanto avvenuto in Francia grazie all'azione della Rete DRD, o in Spagna e in Italia per l'impegno di diverse associazioni, istituzioni locali e partiti che collaborano all'interno del movimento 'altermondialista'. C'è da dire che in ogni caso – dopo l'esperienza dei regimi comunisti – le proposte della sinistra sono spesso accolte con scetticismo. Per questo, la diffusione dell'idea del Bilancio Partecipativo nell'est europeo sembra oggi più fattibile per la via con cui si è diffusa in Germania: ovvero legandosi al tema della modernizzazione dell'apparato amministrativo. In più sembra potersi legare ad un tema molto sentito nei paesi dell'Est, quello della lotta alla corruzione nelle istituzioni pubbliche (è proprio per questa via, tra l'altro, che il tema del Bilancio Partecipativo sta interessando alcuni paesi asiatici come l'India, la Corea e l'Indonesia, grazie anche all'impegno di associazioni internazionali come Transparency International).

Di recente, ad esempio, a San Pietroburgo l'istituto "Strategy", che promuove ricerche nell'ambito delle scienze umane e politiche, ha lanciato l'iniziativa «*Bilancio Trasparente*», in collaborazione con altri partner di varie città russe e con il sostegno della Fondazione Ford.

Sono state realizzate numerose conferenze in diverse città del nord-est della Russia (San Pietroburgo, Murmansk, Petrozavodsk, Velikiye Luki, Pskov, Samara, Novosibirsk e Yuzhno-Sakhalinsk) con la partecipazione di consiglieri comunali, membri degli esecutivi municipali, cittadini ed altri attori locali organizzati. Il processo di sperimentazione locale ha cercato di mettersi in relazione con una complessiva riforma del sistema finanziario e di bilancio della Russia (avviata dalla Legge Federale 159-F3 del luglio 1999 e dalla riforma del Codice di Bilancio del gennaio 2000): essa appare mirata soprattutto a promuovere la credibilità della gestione locale e regionale davanti ai 'donors' e agli investitori stranieri. Non è un caso che il progetto abbia utilizzato - nella sua fase di analisi - modelli interpretativi dedotti dalle raccomandazioni del Fondo Monetario Internazionale sulla trasparenza (come accade in alcuni paesi dell'Africa centro-meridionale) e che si sia intrecciato con altri progetti sostenuti da istituzioni straniere: ad esempio il progetto "Prevenire la corruzione nei processi di bilancio delle Regioni Russe" sostenuto dalla missione USA dell'OCSE, e quello "Migliorare l'efficienza della gestione dei servizi statali e municipali attraverso il coinvolgimento dei cittadini nella discussione e nella risoluzione del problema" finanziato dal programma DISPS del British Council.

Il percorso sperimentato da "Strategy" è stato condotto in via sperimentale tra il 2000 e il 2002, focalizzandosi principalmente sul progetto "I cittadini e l'amministrazione sulla strada della cooperazione. Il bilancio che può essere compreso ed influenzato" che si concluderà nel 2004. Esso risulta oggi interessante per diverse ragioni. Intanto perché, nella fase di analisi nei vari contesti, ha messo a nudo le diverse strategie costruite dalle amministrazioni per garantire l'intrasparenza delle scelte finanziarie, talora anche creando organismi da loro totalmente controllati ma paralleli alle Public Chambers (che in passato hanno tenuto momenti pubblici informativi coinvolgendo ONG e associazioni cittadine). In secondo luogo, perché ha proposto un adattamento locale delle metodologie per garantire la comprensibilità dei linguaggi e la trasparenza dell'informazione sui conti pubblici, interpretandole come 'condizione chiave' per raggiungere forme di gestione non solo efficiente ed efficace, ma anche 'appropriata' rispetto alle situazioni molto diverse dei territori di sperimentazione. I temi dell'aumento della democrazia locale e della ricostruzione della fiducia tra cittadini e istituzioni (solo accennati nel progetto) sono rimasti spesso in secondo piano, mentre si è data priorità alla necessità di prevenire crisi economiche ed aumentare l'attrattiva delle città per i potenziali investitori. Anche i momenti di formazione e di analisi collettiva sull'efficienza delle attuali procedure di bilancio (seguita ad un'interessante indagine sulla 'percezione diffusa' chiamata "Io e la trasparenza: posso, voglio, so come fare") si sono concentrati soprattutto su gruppi di esperti, composti prioritariamente da membri del legislativo municipale (32%), delle giunte esecutive (26%), delle ONG (23%) e dei mass-media (11%). In tal modo, il progetto ha ridotto la sua capacità di radicarsi nei tessuti sociali, e di trovare una continuazione naturale (dopo la sua fase sperimentale) nello sviluppo di processi permanenti di cooperazione tra società civile ed istituzioni locali. Si è quindi arrestato in una fase informativa e – al massimo - di 'fragile concertazione' tra alcune istituzioni locali e parte dell'associazionismo. Ma ha dimenticato che, tra le 'pre-condizioni per

l'armonia sociale' di cui gli obiettivi del programma "*Bilancio Trasparente*" parlavano, non potevano essere ignorati alcuni temi sociali emergenti che sono, invece, rimasti quasi del tutto estranei al progetto.

Il programma, giunto alla sua quarta fase, sta oggi cercando di reindirizzarne alcune sue linee di sviluppo, e di estendersi alle regioni di Kalinigrad e Lenigrad. Anche per questo è stata creata una rete di Applied Budget Work Schools che possano agire da terminali locali per monitorare i processi di dialogo sociale, rafforzare il coinvolgimento dei cittadini e dei mezzi di informazione e migliorare i livelli di qualità della discussione sui bilanci, anche attraverso una formazione non più limitata solo agli 'opinion leaders'. Oggi, 'Strategy' è uno dei terminali del progetto International Budget Project, che lavora sul tema della trasparenza economico-finanziaria soprattutto in molti paesi del Sud del mondo.

11. Una conclusione aperta

Le eterogenee esperienze a cui questo libro accenna sono tutte vicende ancora in corso. Non se ne possono quindi trarre delle conclusioni certe, visto che in futuro potrebbe conoscere trasformazioni impreviste o anche interrompersi.

Ciò non toglie che queste esperienze – singolarmente o nel loro complesso – abbiano qualcosa da insegnare. In ogni caso esse ci interrogano, ci pongono delle domande importanti e profonde in stretta relazione con temi che, quotidianamente e con sempre maggior intensità, toccano chiunque sia interessato al trasformarsi dei propri territori di appartenenza. Ci raccontano, infatti, il passaggio da sistemi 'tolemaici' di gestione del territorio (decisionisti, centralizzati, incapace di superare una 'gestione separata' tra i mondi della politica e della tecnica amministrativa e quelli di chi abita la città) a sistemi 'copernicani' dove più mondi si osservano, interagiscono, costruiscono equilibri reticolari di intelligenze in dialogo.

Il rapido esame di esperienze contenuto in questo *quaderno di lavoro*, nonostante molte di esse siano ancora in fase embrionale, conferma alcuni risultati che emergono dai primi testi comparativi tra esperienze latinoamericane di Bilancio Partecipativo. Ad esempio, che l'esito di una sperimentazione tende sempre ad essere proporzionale alla presenza di quattro fattori basilari: 1) la volontà politica che supporta un percorso di Bilancio Partecipativo; 2) la densità associativa e la capacità autorganizzativa dei tessuti sociali; 3) la coerenza e la raffinatezza degli elementi di 'disegno' organizzativo del processo; 4) la capacità amministrativa e finanziaria dell'ente che sperimenta il processo.

Nei vari contesti, i 4 fattori possono mutare 'dosaggio' ma devono mantenere un complessivo equilibrio; rafforzando l'impegno su alcuni dei 4 'nodi di senso', deve risultare possibile compensare la debolezza degli altri. Altrimenti sarà impossibile sovvertire la deriva delle tradizionali prassi politiche ed amministrative ed ottenere esiti positivi, quali la crescita diffusa del senso civico, l'aumento del grado di democraticità e condivisione delle scelte, la ricreazione di una fiducia dei cittadini nella politica, la limitazione progressiva del clientelismo, degli sprechi nella conduzione della macchina pubblica, degli episodi di malversazione, nonché il miglioramento dell'efficienza gestionale dell'ente locale, il rafforzamento della sua autonomia finanziaria ecc.

Le esperienze europee di Bilancio Partecipativo, con i loro approcci differenti al tema, evidenziano - forse - anche un quinto elemento che può divenire nodale per garantire successo ai percorsi partecipativi: l'esistenza di una forte *necessità* alla base delle sperimentazioni. In Latinoamerica, le necessità che cementano la volontà di sperimentare sono spesso di natura sociale: il bisogno di riequilibrare le grandi differenze economiche, costruendo modalità di redistribuzione delle risorse territoriali più giuste. In Europa sovente le necessità che hanno dato energia all'attivazione dei percorsi di Bilancio Partecipativo sono di natura politica (specialmente nei paesi neolatini), o al massimo hanno a che fare con la modernizzazione e il miglioramento dell'efficienza della macchina pubblica (in particolare nei paesi dell'area nord-orientale).

Un'analisi a 'volo d'uccello' sulle sperimentazioni europee rafforza inoltre l'interpretazione secondo cui i Bilanci Partecipativi sono più una "*maniera di ripensare l'articolazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa*", che non un mero modello di messa in opera della prima (magari con obiettivi di graduale 'prevaricazione' sul ruolo delle rappresentanze elettive). La sottolineatura risulta importante, in particolare perché toglie alibi al diffuso scetticismo nei confronti di processi che ancora sono sovente percepiti da gran parte della classe politica europea come un'ipotetica 'minaccia' alla legittima sovranità degli istituti della democrazia rappresentativa.

Più difficile sembra, invece, contrastare lo scetticismo nutrito da gran parte dell'associazionismo organizzato nei confronti del Bilancio Partecipativo: la loro 'distanza' dai processi è per lo più motivata dal timore di perdere il potere contrattuale acquisito nei confronti delle istituzioni in oltre un quarantennio di crescita dei tessuti sociali europei (sindacati, associazioni professionali e di categoria, istituti di ricerca, reti e movimenti tematici, ONG, ecc.). La maggioranza dei Bilanci Partecipativi europei hanno puntato sul coinvolgimento dei cittadini come individui; ma l'associazionismo organizzato – sentendosi messo al margine – ha reagito spesso corporativamente, disinteressandosi o avversando i percorsi di sperimentazione. In paesi come l'Italia e la Francia si ha spesso la sensazione che la forza organizzativa dell'Associazionismo e del Terzo Settore (unita all'abitudine alla delega politica e al sostanziale fallimento di molti dei percorsi partecipativi sperimentati nei 3 decenni precedenti in vari ambiti locali) possa rappresentare un 'freno' notevole per l'attecchimento di processi simili al Bilancio Partecipativo. Cambiare i comportamenti lobbystici o corporativi dell'associazionismo organizzato non è però un compito facile: richiede – infatti – un cambiamento culturale che metta le associazioni 'a servizio' dei processi partecipativi, e non viceversa. Ma richiede un cambiamento anche della cultura politica, abituata a trovare nel Terzo Settore un forte alleato, a causa del permanere di forme clientelistiche o per abitudine innata a contare su forme di coinvolgimento sociale che sono appena *concertazione* tra attori investiti di forme diverse di 'rappresentanza' dei vari segmenti della società, preesistenti ed esterne all'attivazione dei processi partecipativi.

Riguardo a questo tema, le migliori ricerche comparative condotte fino ad oggi muovono da una posizione sostanzialmente concorde: i processi di Bilancio Partecipativo non decollano quando sono concepiti come Forum o Consulte dell'Associazionismo. Restano pertanto da risolvere due problemi che segnano più o meno tutte le esperienze europee: come investire in forme di comunicazione e in regole di strutturazione che favoriscano un aumento della risposta dei cittadini alle convocazioni, e – al contempo – come non disperdere il valore aggiunto che i tessuti sociali già organizzati rappresentano. Ogni esperienza va dando oggi, gradualmente, le risposte che ritiene più adatte al suo contesto; molto resta però ancora da fare. La costruzione di Osservatori sugli impegni del Bilancio Partecipativo che riuniscano l'associazionismo (come in alcune esperienze francesi) può essere una soluzione interessante. Ad oggi, però, non sembra ancora riscuotere un successo sufficiente. In molti paesi dell'Europa mediterranea permane, anzi, un curioso paradosso: la società civile organizzata ha dato un grande contributo nella divulgazione degli esempi di Bilancio Partecipativo sperimentati nel Sud del mondo, ma rifugge spesso dall'impegno diretto nei processi messi in atto in alcune città del vecchio continente, e in ogni caso lascia ai Comuni il ruolo principale nella loro attivazione.

Questo 'disimpegno' può contribuire ad una diminuzione degli esiti delle esperienze europee? Stando alla letteratura critica internazionale parrebbe di sì. Spesso la preesistenza di forti tradizioni di associazionismo comunitario risulta – infatti – un fattore determinante sia *nel forgiare il successo iniziale della proposta partecipativa* che *nella capacità di democratizzare la relazione tra stato e società civile* attraverso una promozione costante della crescita quantitativa e qualitativa dell'impegno degli abitanti nel Bilancio Partecipativo. Questo appare evidente dalle molte analisi sul 'pubblico' del Bilancio Partecipativo da cui si coglie - però - anche una capacità del processo di stimolare un sostanzioso coinvolgimento anche degli abitanti di aree senza tradizioni organizzative preesistenti. Sarebbe utile poter capire quanto l'attecchimento dei processi di Bilancio Partecipativo – quando riesce a contare sul ruolo di stimolo, di trascinarsi, di informazione, di monitoraggio e di supporto logistico che l'associazionismo già organizzato può fornire – riesca a provocare una modifica nelle stesse pratiche associative, stimolandone di nuove e diverse.

Certamente, questo problema non deve distogliere da un altro limite diffuso delle esperienze europee: la difficoltà a coinvolgere i tessuti sociali più deboli nella pubblica discussione sulle priorità di bilancio delle amministrazioni. Lo 'sbilanciamento' dei dibattiti a favore di qualche categoria tradizionalmente esclusa dal coinvolgimento nelle scelte territoriali si è dimostrato un positivo elemento di 'riequilibrio' delle distorsioni portate dalla società di mercato e dai caratteri 'escludenti' della cittadinanza formale, che spesso toglie la voce a bambini, adolescenti, immigrati, studenti e lavoratori pendolari ecc.. Purtroppo, ad oggi, le uniche forme di 'discriminazione positiva' attuate nei percorsi di Bilancio Partecipativo sono quelle a favore di bambini e adolescenti, categorie più facilmente coinvolgibili nei processi decisionali attraverso la cooperazione delle strutture scolastiche. Mancano invece misure a favore di immigrati e disabili (verbali plurilingui o in braille, traduttori del linguaggio dei segni, riunioni in luoghi dotati di rampe e ascensori, ecc.). Poche sono anche le esperienze attente a riflettere sui gruppi sociali deboli in termini di 'genere'; del resto rarissime sono le esperienze di 'gender-mainstreaming' e pochi sono persino gli strumenti di analisi di 'genere' dei bilanci e degli effetti che le politiche pubbliche possono avere sul rafforzamento delle disuguaglianze uomo-donna e delle discriminazioni di persone di differente orientamento sessuale. Persino gli strumenti tecnologici (email, votazioni via Internet, ecc.) non riescono spesso ad essere usati per costruire una vera e-democracy, ma finiscono per rafforzare il digital-divide e le differenze culturali e di età (il caso di Esslingen è un'esperienza quasi unica).

In quest'ottica - che non riesce ancora a lavorare su forme di partecipazione realmente 'inclusiva' - è importantissimo che l'articolazione tra democrazia delegata e momenti di democrazia diretta non assuma le forme di una 'deresponsabilizzazione decisionale' da parte delle istituzioni. Vi è, infatti, il rischio che le decisioni - messe in mano solo a chi è presente alle fasi di articolazione dei processi di Bilancio Partecipativo - producano un aumento dell'esclusione di chi non è rappresentato in quelle occasioni. Il metodo suggerito dalle matrici di distribuzione delle risorse proposte a Salford dal Community Pride è un esempio brillante, perché costruisce una mediazione (fatta di pesi e indicatori) tra i bisogni espressi dai cittadini partecipanti e le necessità oggettive di un territorio, che non vengono meno solo perché i suoi abitanti non sono presenti per esplicitarle.

Tale percorso è importante per altri motivi. Intanto perché si fa carico di una pluralità di bisogni territoriali diversi, senza necessariamente limitare a priori le risorse su cui il Bilancio Partecipativo può decidere: non lascia, pertanto, alla politica delegata il ruolo discrezionale di agire da 'garante' dell'equità delle scelte, ma la incarica di proporre o produrre regole che garantiscano che anche i cittadini siano in grado di costruire questa equità distributiva delle risorse. In secondo luogo perché il metodo proposto a Salford si fa garante di una serie di interessi 'deboli' difficilmente coinvolgibili in modo diretto nel processo: ovvero quelli del territorio e dei cittadini futuri che nasceranno o verranno ad abitarlo in futuro. Stabilendo alcuni 'temi' in cui articolare obbligatoriamente le scelte distrettuali riconosce, infatti, che lo sviluppo sostenibile è oggi ancora un 'soggetto debole', sia all'interno delle politiche pubbliche sia nella vita quotidiana della maggior parte dei cittadini, e ricorda che la sua affermazione non può legarsi solo ad azioni istituzionali, a divieti o a normative finalizzate a costruire singoli 'atti' che ne rispettino gli obiettivi prioritari, ma ha la necessità di un'adesione consapevole di tutti gli abitanti e i produttori del territorio ai suoi principi. Tanto più dato che queste esperienze sono in genere 'urbane' e raramente contribuiscono a ricostruire un dialogo equilibrato con il territorio aperto. Infine, il progetto di 'matrice' elaborato da Community Pride acquisisce un ruolo importante di innovativo strumento tecnico a garanzia della trasparenza decisionale.

A questo proposito, va sottolineata un'ulteriore debolezza che emerge da alcune delle esperienze europee, e specialmente da quelle di area latina, sovente sbilanciate sul versante della politicizzazione. Questo limite è rappresentato dalla poca attenzione posta sulle riforme amministrative che dovrebbero accompagnare l'attuazione del Bilancio Partecipativo affinché la modernizzazione della macchina pubblica costituisca un moltiplicatore degli effetti ottenuti. Il più delle volte avviene il contrario: l'incapacità di agire sulla riforma delle procedure burocratiche e lo scarso impegno mostrato nel favorire il cambiamento della cultura dei funzionari pubblici si traduce in ostacolo profondo al successo del percorso partecipativo. Le strutture non riescono a riflettere in sé

la novità dei dispositivi di riforma sociopolitica e le lentezze nel realizzare le scelte assunte consensualmente creano delusione nei cittadini e abbassano il livello di coinvolgimento nel Bilancio Partecipativo. Mettono così a nudo un fatto centrale: che la partecipazione non è una variabile indipendente, ma è un fenomeno ipersensibile, il cui successo è strettamente collegato ai risultati che produce, e ai tempi in cui riesce a produrli.

Questi limiti non offuscano certo il grande valore di processi che – anche laddove stentano a diventare spazi deliberativi di co-decisione per amministratori e cittadini – hanno il ruolo fondamentale di reintrodurre il valore delle competenze dell’abitare e dei saperi quotidiani nella progettazione del territorio. E non lo fanno solo considerando gli utenti come potenziali modernizzatori dei servizi pubblici, ma dimostrando una forte fiducia nell’intelligenza sociale.

In quest’ottica, i Bilanci Partecipativi alludono ad un’esegesi del principio di sussidiarietà diversa da quella indicata all’inizio di questo testo. Questa interpretazione è centrata su un’opzione interpretativa nettamente contrastante con quella proposta dal filone culturale liberista, che nella sussidiarietà vede prioritariamente il luogo per circoscrivere e ridelimitare i ruoli delle istituzioni pubbliche, fino a renderli quasi ‘residuali’. Secondo l’ipotesi di lettura della sussidiarietà suggerita dall’esame delle più interessanti pratiche di Bilancio Partecipativo le istituzioni non devono restare *indifferenti* o *estrane* alle iniziative e alle proposte solidali e di tutela dell’interesse generale autopromosse dalla cittadinanza e da sue organizzazioni, ma hanno l’obbligo di supportarne lo sviluppo.

L’importante battaglia culturale condotta dall’*Active Citizenship Network* (e declinata a livello locale da movimenti come l’italiano *Cittadinanzattiva*) ci ricorda che è possibile e doveroso rafforzare questo filone interpretativo che recupera alcune accezioni storiche originarie del principio di sussidiarietà, facendo contemporaneamente centro sulla valorizzazione della democrazia associativa e sull’integralità del cittadino/persona, ovvero sulla visibilità della sua dignità nella comunità di appartenenza.

La ‘sussidiarietà orizzontale’ non andrebbe letta, pertanto, come una trascrizione del principio di ‘sussidiarietà verticale asimmetrica’ in ambito locale, ma come un suo ‘ribaltamento’. Un ribaltamento che muove proprio dal livello locale per cercare di trasformare dei flussi oggi marcati da un movimento di deresponsabilizzazione monodirezionale di tipo ‘concessorio’ in flussi bidirezionali di co-responsabilizzazione tra livelli diversi di istituzioni territoriali e i cittadini nelle loro molteplici espressioni organizzative. Queste ultime non andranno intese solo come spazi di ‘advocacy’ e difesa dei diritti del cittadino, ma valorizzate per le loro capacità di costituirsi quali promotorici di progetti territoriali e di politiche pubbliche creative, sostenibili e mirate a tutelare interessi generali, a rafforzare i legami di reciprocità, di prossimità e di solidarietà sociale. Si potrà così pensare di consolidare un’accezione di ‘*sussidiarietà circolare*’ che sottolinei come società e stato devono collaborare in modo permanente per conseguire l’interesse generale attraverso una relazione basata sulla cooperazione e il partenariato. Tale relazione - in ogni fase di attuazione delle scelte territoriali - dovrà garantire alle autonome iniziative dei due soggetti pari dignità, attraverso nuovi strumenti di valorizzazione di una ‘cittadinanza attiva’ finalizzati al raggiungimento di una cittadinanza “densa” e “profonda”.

In tal senso, un arricchimento interpretativo del principio di sussidiarietà potrà venire solo da concrete sperimentazioni di misure, strumenti e politiche centrate sulla valorizzazione delle autonome capacità di progettazione degli abitanti da parte di istituzioni che intendono ‘investire’ su di esse, e non appena destinare alla sua promozione risorse residuali. In tale ottica, il ruolo degli enti territoriali a contatto più diretto con gli abitanti è oggi ‘strategico’, anche perché può stimolare dibattiti su questioni urgenti ad altri livelli istituzionali, talora ricorrendo a misure coraggiose e volutamente ‘provocatorie’ di sperimentazione.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV, *La Nuova Città*, numero speciale dedicato alla democrazia partecipativa, n. 6/7/2002, Fondazione Michelucci, Fiesole, 2002
- Abers, Rebecca (1997), *Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brasil*. In: M. Douglas, J. Friedmann (a cura di), *Cities for citizens: planning the rise of civil society in a global age*. John Wiley & Sons, Chichester (UK)
- Abers, Rebecca (1998), *La participation populaire à Porto Alegre au Brésil*. In *Les Annales de la Recherche Urbaine*, pp. 80-81
- Abers, Rebecca (2000), *Inventing Local Democracy*. Lynne Rienner Publishers, Londra
- Alfonsin, Betania, Allegretti, Giovanni (2003), *Dalla 'gestione consensuale' alla 'riprogettazione condivisa' del territorio*. In: D. Della Porta, L. Mosca (a cura di.), *Globalizzazione e Movimenti Sociali*, Manifestolibri, Rome
- Allegretti Giovanni (2003); *Autoprogettualità come paradigma urbano*, collana "Luoghi", Alinea, Firenze
- Allegretti, Giovanni (2000), *Informality as a culture of dialogue: three Mayors of Porto Alegre face to face*. In: *Plurimondi*, n. 3, Dedalo, Rome
- Allegretti, Giovanni (2002), *L'abitare come valore urbano nel nuovo piano 'esperienziale' di Porto Alegre (Brasile)*. In: *Urbanistica*, n. 119
- Allegretti, Giovanni (2003), *Participation in urban planning decision-making in Italy: new challenges for local authorities and citizens organisations*. In *Memorias del IX Seminario Internacional "Derecho y Espacio Urbano"*, Cuaderno de Trabajo PGU/UN-Habitat/UNDP/IRGLUS, Quito
- Amura, Salvatore (2003), *La città che partecipa*, EDIESSE, Rome
- Avritzer, Leonardo (2002), *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*. In: Sousa Santos, B. de (2002, a cura di), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
- Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (2002, a cura di), *A inovação democrática no Brasil*, Cortez, San Paolo
- Baierle, Sergio (1998), *The explosion of Experience: the Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil*. In: S. Alvarez (a cura di), *Cultures of politics, politics of cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. Westview Press
- Baiocchi, Giampaolo (2000), *Synergizing civil society; the politics of democratic decentralization in Porto Alegre, Brazil*. International Conference on Democratic Decentralization, Trivandam, Kerala, India
- Barceló, Sara; Pimintel, Zainer (2002), *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*, Ed. Catarra, Barcelona
- Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (2002, a cura di), *Der Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis*, Gütersloh, 2002
- Bertelsmann Stiftung/Land Nordrhein-Westfalen (2003, a cura di), *Kommunaler Bürgerhaushalt Nordrhein-Westfalen – Zweiter Zwischenbericht*, Düsseldorf 2003
- Blanco, Ismael (2002); *Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una comparación entre las experiencias brasienas y españolas*, Lisbona, [http://www.top.org.ar/Documentos/BLANCO/...](http://www.top.org.ar/Documentos/BLANCO/)
- Blanco, Ismael; Gomà, Ricard (2002); *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ed. Ariel, Barcelona
- Cabannes, Yves (2003); *A Lesson on Participatory Budgeting from Latin America*. In: Habitat Debate, Vol.9 N°1, march 2003, Nairobi, pp.6.
- Cabannes, Yves (2003); *Conceptualización sobre presupuesto participativo a partir de experiencias latinoamericanas*. En: *Memorias del Seminario Internacional "Presupuestos participativos en el contexto boliviano"*. Serie: Cuadernos de Trabajo; N°130, PGU-ALC, Red de Participación Ciudadana y Control Social, Misereor, Quito, pp.81-96.
- Cabannes, Yves (2003, a cura di); *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Documento Base. Per il Seminario di apertura della rete URBAL N°9, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC/Commissione Europea, 134p.

- Cabannes, Yves (2004); *Colección de recursos sobre Presupuestos Participativos para facilitar las transferencias interregionales*. PGU-ALC, UN-HABITAT, UNDP, Quito. In www.pgualc.org
- Cabannes, Yves (2004); *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. In: *Environment & Urbanization*. Participatory Governace. Vol. 16 N°1, Aprile 2004, IIED, London, pp.27-46.
- Community Pride (2003), *Building a people's budget - Report of the Salford budget matrix study*. Community Pride Initiative, Manchester
- Comune di Pieve Emanuele (2003), *Proposta di applicazione del Bilancio Partecipativo*, Ufficio Partecipazione, 10 Aprile 2003
- DRD (Démocratiser Radicalement la Démocratie) (2003), *Fiches d'expérience - 1ère série*, atlante per il *Rencontre Nationale «Quelle participation des citoyens à la gestion de la ville? à la Co-élaboration? à la Co-décision...?»*, 26 april 2003, Bobigny, cfr. www.budget-participatif.org
- Fanesi, Pierpaolo (2004), *Democrazia deliberativa e politiche pubbliche: il caso di Grottammare*, Tesi di Laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Macerata
- Feld, L. P., Kirchgässner, G. (2001), *Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities*, in: "Public Choice", 109/2001, p. 347-370.
- Fernández Ganuza, Ernesto; Alvarez de Sotomayor, Carlos (2003, a cura di), *Democracia y presupuestos participativos*, Ed. Icaria, Barcelona
- Filippi, Paolo (2003), *Il Bilancio Partecipativo: ipotesi applicative nell'ordinamento degli enti locali*, tesi di laurea, Facoltà di Economia, Università di Venezia
- Font, Joan (2001, a cura di); *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, 2001
- Font, JOAN (a cura di) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*.Ariel, Barcelona
- Fung, A., Wright, E.O. (2001, a cura di), *Deepening democracy. Institutional Innovations*. In: *Empowered Participation, aprile 2001*, in www.scs.wisc.edu/~wright/DeepDem.pdf
- Fung, A., Wright, E.O. (2002), *Deepening democracy*. Verso Press, Londra
- Ganuza, Ernesto Fernández; de Sotomayor, Carlos Alvarez (2003, a cura di); *Democracia y presupuestos participativos*, Ed. Icaria, Barcelona
- Genro, Tarso (1993), *A cidade constituinte e a senhora*. In: *Zero Hora*, 11/5/1993
- Gret, Marion; Sintomer, Yves (2003); *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, Ed. Debate, Barcelona
- Haubner, Oliver (2002); *Mehr Akzeptanz durch Information und Transparenz. Der kommunale Bürgerhaushalt schafft mehr Bewusstsein*. In *VOP*, numero speciale, 1/2002
- Herzberg, Carsten (2002); *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, Münster, Lit-Verlag
- Herzberg, Carsten (2003); *Bürgerhaushalte in Europa - Chance für deutsche Kommunen?*. In *Eine Welt/InWEnt gGmbH (Hrsg.): Erstes bundesweites Netzwerktreffen „Bürger- und Beteiligungshaushalte“* (Info Nr. 7, Material), Bonn, 2003, S. 20-24
- Herzberg, Carsten, Kasche, C. (2002), *Il Bilancio Partecipativo: costruzione di un altro mondo?*. In *La Nuova Città*, n° 6/7, Fiesole
- Pineda Nebot, Carmen (2004); *Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos*. In *Temas para el Debate*, N° 113 (2004), p.41-45
- Plamper, Harald (2000), *Hameenlinna. La citta' finlandese esempio di eccellenza per il management locale*. In *Azienda Pubblica* n° 6.2000, pp 737.
- Sader, Emil (2002), *Para outras democracias*. In: P.E. Peterson (1981), *City limits*. Univ. of Chicago Press, Chicago
- Sanchez, Felix (2002), *Orçamento Participativo. Teoria e prática*. Cortez Editora, San Paolo
- Saporito, Gaetano (2003) *Il Bilancio Partecipativo e l'applicazione nelle normative italiane*, mimeo for the training course on PB, Circolo Icare/La Margherita, Hotel Baglioni, Florence, 5 march 2003
- Sintomer, Yves (2003); *Von lokalen Initiativen zum Bürgerhaushalt – Erfahrungen aus französischen Städten* (Symposiumsreihe Stadtgespräche), Berlino, 19.11.2003, mimeo
- Sintomer, Yves; Gret, Marion (2002); *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, 2002, Ed. La Découverte, Parigi
- Sousa Santos, Boaventura de (1999), *Reinventar a democracia; entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. In: F. de Oliveira, M.C. Paoli, (a cura di), *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Vozes, Petrópolis

Sullo Pierluigi (2002, coori), *La democrazia possibile. Il Cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al Vecchio Continente*, Cantieri Carta/Edizioni Intra Moenia, Rome-Napoli
Temas para el debate (2004), numero speciale sul Bilancio Partecipativo, N° 1/2004
Villasante, Tomás; Garrido, Fco. Javier (2003, a cura di); *Metodologías y Presupuestos Participativos* (construyendo ciudadanía/3), Ed. Iepala, Barcelona

Siti Internet

www.ville-saint-denis.fr
www.santfeliu.org
www.buergerhaushalt.de
www.ccc.govt.nz
www.emsdetten.de
www.rheinstetten.de
www.pievealegre.org
www.comune.grottammare.ap.it
www.comune.vimercate.mi.it
www.comune.roma.it/municipioXI
www.communitypride.org
www.bobigny.fr
www.ville-morsang.fr
www.ayuncordoba.es
www.albacete.com
www.cm-palmela.pt
www.salford.gov.uk
www.presupuestosparticipativosdesevilla.org/index.php

Brevi biografie degli autori:

GIOVANNI ALLEGRETTI. Architetto, è professore a contratto di Gestione Urbana all'Università di Firenze, dopo essere stato borsista a Newcastle, Copenhagen, Tokyo e Porto Alegre. Nella città brasiliana ha svolto gli studi per la tesi di dottorato in Progettazione Urbana, Territoriale e Ambientale. Ai temi della democratizzazione delle istituzioni locali e della gestione partecipativa ha dedicato vari scritti tra cui *Autoprogettualità come paradigma urbano. L'insegnamento di Porto Alegre* (Alinea, Firenze, 2003) e due saggi in *La democrazia Possibile* (a cura di P.L Sullo, Carta/Intra Moenia, Napoli, 2002). È consulente del Comune di Roma e della Commissione Europea per il progetto URBACT 'Partecipando' e del Comune di Venezia per un progetto europeo URBAL sul 'Bilancio Partecipativo come strumento di lotta all'esclusione sociale'.

CARSTEN HERZBERG. È scienziato politico, autore del primo testo tedesco sul Bilancio Partecipativo di Porto Alegre (*Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, Lit-Verlag, Münster 2002). Ha svolto i suoi studi a Potsdam e a Buenos Aires e, tra il 2001 e il 2002, è stato 'advisor' per il Bilancio Partecipativo nel Programma di Gestione Urbana delle Nazioni Unite per l'America Latina e i Carabi (PGU_ALC). Attualmente è borsista presso il Centro Marc Bloch di Berlino, dove lavora ad una ricerca internazionale sul Bilancio Partecipativo in Europa.