



# Il bilancio partecipativo

Decidere sulle finanze del proprio Comune  
Un'introduzione

Thomas Benedikter

## Il bilancio partecipativo

Decidere sulle finanze del proprio Comune - Un'introduzione

Bolzano, agosto 2013

© Copyright PolitiS

Editore: POLITIS - Centro sudtirolese di formazione e studi politici

Piazza Domenicani 35, 39100 Bolzano, info@politis.it, www.politis.it

Idea, testi, traduzione: Thomas Benedikter

Lettorato della versione tedesca: Cristina Herz

Lettorato della versione italiana: Angela Moresco

Layout e copertina: Hanna Battisti

Stampa: ESPERIA, Lavis (TN)

Foto: tutte dell'autore tranne Porto Alegre (MISEREOR), Grottammare (sito Internet del Comune), Bürgerrat Vorarlberg (Zukunftsbüro Vorarlberg), assemblea civica a Canegrate (Stefano Stortone), assemblea „La parola al cittadino“ (Paolo Michelotto), sindaco di Capannori (Comune di Capannori), gioco Hildopoly (sito Internet Hilden), Jochen Partsch (Comune di Darmstadt).

© Il **copyright** di questa pubblicazione è sottoposta alla Creative Commons License "Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5". Siete liberi di riprodurre e diffondere l'opera alle seguenti condizioni:

\* **Attribuzione:** dovete attribuire l'opera nel modo specificato dall'autore.

\* **Uso non-commerciale:** non usare quest'opera a scopo commerciale.

\* **Divieto di opere derivate:** non potete alterare, trasformare o creare altri lavori sulla base di quest'opera.

\* **Per ogni riutilizzo o diffusione** dovete chiarire a terzi i termini della licenza di quest'opera.

Ognuna di queste condizioni può essere revocata se si ottiene il permesso dal titolare del copyright.

Per maggiori informazioni: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

### Ringraziamenti

Si ringrazia inanzitutto la Fondazione Ilse Waldthaler per il coraggio civile e la responsabilità sociale (Bolzano) per il sostegno finanziario, la cui presidente Cristina Herz ha curato il lectorato della versione tedesca, Angela Moresco per il lectorato della versione italiana, Hanna Battisti per il layout grafico e il design della copertina, Josef Gruber per la consulenza, Stefano Stortone per alcune foto, Paolo Michelotto per il testo su "La parola al cittadino" e Giorgio del Ghingaro, sindaco del Comune di Capannori, per la presentazione del suo modello.

Inoltre un ringraziamento cordiale a tutte le persone che gentilmente hanno concesso interviste: sindaco Ulrich Veith (Comune di Malles), assessore Luigi Gallo (Comune di Bolzano), assessore Jochen Kager (Comune di Appiano), cons. Monica Luque-Rodríguez e dir. Gloria Galvez Fernandez (Puente Genil, Andalusia), Fabio Bovolon (Comune di Bolzano), sindaco Jochen Partsch (Darmstadt).

Thomas Benedikter

# Il bilancio partecipativo

Decidere sulle finanze del proprio Comune - Un'introduzione



Collana *Contributi allo sviluppo della democrazia* 1.2013

# INDICE

	<i>Premessa:</i>	
	Partecipare da semplice cittadino alle scelte di finanza comunale	6
1	Cos'è un bilancio partecipativo? Definizione e scopo dello strumento	8
2	Come funziona un bilancio partecipativo? La tipologia	13
3	Il bilancio comunale oggi e domani <i>Intervista con l'assessore Luigi Gallo (Bolzano)</i>	20
4	Esperienze con il bilancio partecipativo in Italia: l'esempio di Grottammare	25
5	Esperienze con il bilancio partecipativo in Germania <i>Intervista con il sindaco di Darmstadt Jochen Partsch</i>	32
6	Puente Genil (Andalusia): il bilancio partecipativo come parte di un concetto integrale di partecipazione dei cittadini <i>Intervista con Monica Luque Rodríguez e Gloria Galvez Fernandez</i>	38
7	Gli effetti dei bilanci partecipativi	44
8	Le 10 domande più frequenti sul bilancio partecipativo	47
9	Malles: il primo Comune in provincia dotato di bilancio partecipativo <i>Intervista con il sindaco di Malles Ulrich Veith</i>	50
10	Il bilancio partecipativo in Alto Adige: un modello	54
11	Altri strumenti di partecipazione dei cittadini alla finanza e politica comunale Il referendum finanziario Partecipazione dei cittadini al Piano Urbanistico: l'esempio di Grottammare Consultazioni popolari e panel di cittadini La parola al cittadino	59
12	Trasparenza e partecipazione alla gestione delle finanze comunali come impegno civico comune	66
	<i>Bibliografia e links</i>	69
	<i>Organizzazioni</i>	71

## Partecipare da semplice cittadino alle scelte di finanza comunale

Come la democrazia in generale la procedura di elaborazione, discussione e approvazione dei bilanci preventivi dei Comuni della nostra provincia pecca di mancanza di interesse e di partecipazione dei cittadini. I rappresentanti politici presentano il bilancio come materia complicata, da affidare solo agli esperti, un argomento ostico che non permetterebbe un coinvolgimento diretto dei cittadini. Questi, di regola, considerano il bilancio di previsione un affare complicato, e sono in tanti anche i consiglieri comunali che preferiscono delegare tutto ciò che sa di bilancio ai colleghi specializzati. A torto, perché il bilancio è il programma di governo dell'amministrazione comunale cristallizzato in cifre monetarie, e i cittadini sarebbero chiamati a far pesare le loro preferenze e priorità.

A parte la responsabilità centrale dei politici, tante decisioni finanziarie dei governi territoriali (Comune, Comprensorio, Provincia) sono precedute da un'attività intensa di lobbismo dietro le quinte degli organi rappresentativi. Semplici cittadini semplici, non coperti da organizzazioni forti, faticano a reperire le informazioni tecniche, non possono far valere le loro proposte, non vengono interpellati in nessuna forma. Senza dubbio nei momenti in cui si deve scegliere come indirizzare la finanza pubblica mancano trasparenza e partecipazione, un deficit democratico che si fa sentire di più in tempi di contrazione della spesa pubblica. Per poter influire attivamente ai cittadini servono comunque più informazioni specifiche, più preparazione civica, ma anche la sicurezza che la propria voce conterà. In Brasile e in altri paesi in via di sviluppo centinaia di migliaia di cittadini si sono mossi per informarsi e per partecipare. Perché non dovrebbe funzionare anche da noi?

Il metodo sviluppato a questo scopo è il bilancio partecipativo. Questo tipo di procedura risponde alle esigenze dei cittadini di poter partecipare anche alle scelte della finanza pubblica. L'idea del bilancio partecipativo, nata nel 1989 nella città brasiliana di Porto Alegre, si è diffusa in tutto il mondo. In Italia sono almeno 30 i Comuni che lo applicano con regolarità e con discreto successo. In Germania più di 200 Comuni offrono ai loro cittadini l'una o l'altra forma di consultazione dei cittadini nella formazione del bilancio annuale.

Ma a cosa serve un bilancio partecipativo se i Comuni si vedono comunque confrontati con tagli alle loro entrate? Queste forme di partecipazione, invece di far risparmiare,

non comportano nuove spese di gestione? Anche la gestione della competenza riaffiora continuamente: la materia del bilancio pubblico non è troppo complicata se anche gli stessi consiglieri non se ne intendono abbastanza? Non sarebbe più semplice lasciare tutto agli esperti? Ed infine la questione della responsabilità: i cittadini dispongono del senso di responsabilità generale per tutta la comunità? Oppure si creano solo aspettative che il Comune non potrà soddisfare?

Queste sono le domande che vanno esaminate in tema di bilancio partecipativo. Il potenziale di questo strumento è sperimentato da tanti anni in centinaia di Comuni europei, piccoli e grandi, poiché un numero crescente di politici e amministratori ritengono indispensabile coinvolgere maggiormente i cittadini nelle scelte finanziarie del Comune. Il bilancio partecipativo si presenta come un approccio idoneo per promuovere la democrazia locale, per stimolare il dibattito creativo fra i vari gruppi della popolazione, per trovare soluzioni basate sulle preferenze e conoscenze dei soggetti direttamente interessati, in altre parole „per fare comunità“. I metodi utilizzabili sono già pronti e hanno da tempo superato il periodo di rodaggio. Ci sono esperienze positive e negative, successi e insuccessi. In Germania, per esempio, sono relativamente pochi i cittadini che partecipano ai bilanci partecipativi, ma sta crescendo continuamente il giro di cittadini e di Comuni interessati. Del resto, una volta istituita tale forma di partecipazione, tutti i cittadini sanno che in qualsiasi momento sono liberi di inserirsi nella procedura in corso. In Alto Adige/Sudtirolo nel 2013 avremmo il vantaggio di poter confrontare le varie procedure attuate in vari Paesi, scegliere gli elementi più adatti, sviluppare metodi più consoni alla nostra realtà sociale e politica e proporre tali riforme ai Consigli comunali.

La presente pubblicazione piuttosto concisa intende illustrare questo strumento di partecipazione alle amministrazioni finanziarie comunali. Si illustrano alcune esperienze di bilancio partecipativo in Germania, Italia e Spagna; vengono presentati i modelli esistenti, il loro funzionamento e i loro effetti ed infine viene formulato a grandi linee un modello ipotetico per i Comuni locali. Una maggior partecipazione dei cittadini alla politica anche nella nostra terra non potrà che migliorare la qualità della democrazia. Il bilancio partecipativo potrebbe essere uno degli strumenti validi per raggiungere questo scopo.

Thomas Benedikter

Bolzano, agosto 2013



# 1 Cos'è un bilancio partecipativo? Definizione e scopo

Il bilancio partecipativo è una procedura che consente ai cittadini di un comune di ogni dimensione di partecipare democraticamente alle scelte di bilancio del proprio Comune. Questo diritto di partecipazione può interessare tutto il bilancio oppure una sua parte significativa. A seconda del contesto e dello scopo di questa forma specifica di partecipazione civica si sono affermati diversi tipi e diversi percorsi di bilancio partecipativo. Si tratta sempre di garantire più trasparenza e più efficacia nell'impiego delle risorse, più controllo dal basso, più consenso e più equità distributiva. I cittadini, in fin dei conti, sono sia gli utenti finali dei servizi pubblici comunali che i suoi finanziatori attraverso tasse e tributi. La procedura del bilancio partecipativo non è un evento singolare, ma un percorso ben strutturato che dura più mesi e si svolge parallelamente all'elaborazione del bilancio di previsione da parte dell'amministrazione comunale e della sua approvazione da parte dei consiglieri eletti.

Il bilancio partecipativo è lo strumento partecipativo a livello comunale che negli ultimi 15 anni ha riscosso più interesse e successo. Nato in Brasile e Nuova Zelanda si è diffuso negli ultimi 10 anni in vari Paesi europei. Dal 2001 al 2010 il numero di esempi è aumentato fino a superare i 300 casi, fra i quali rientrano sia città grandi come Siviglia in Andalusia (700.000 abitanti) che singole circoscrizioni di capitali europee come Roma, Parigi e Berlino (Lichtenberg), e città di medie dimensioni come Friburgo, Hilden e Emsdetten in Germania, Bergamo e Modena in Italia. Infine, si sono affermati bilanci partecipativi come pratica partecipativa democratica perlopiù in comuni più piccoli come Grottammare, Canegrate e Altidona.

Come si potrebbe definire un bilancio partecipativo e perché abbiamo bisogno di una definizione? Prima di tutto per un motivo pratico: una definizione consente a tutte le parti in causa che intendono discutere il bilancio partecipativo di parlare dello stesso argomento senza confonderlo con altre forme di partecipazione diretta dei cittadini. Una definizione, inoltre, consente di paragonare i vari metodi praticati dai Comuni di varia dimensione e da vari Paesi, per ricavarne suggerimenti utili. L'argomento centrale per una definizione è comunque quello di chiarire il suo carattere specifico: il bilancio partecipativo comporta una nuova qualità di partecipazione sia nelle scelte di bilancio sia nella rendicontazione sulla gestione finanziaria. Però occorre fissare alcuni criteri di fondo per poter parlare di un bilancio partecipativo.



*Assemblea civica a Capannori, Toscana*

Una definizione giuridica delle caratteristiche di fondo di un bilancio partecipativo non esiste. Alcuni attivisti definiscono come tale un'informazione più attenta sul bilancio comunale, altri utilizzano tale etichetta solo per una procedura partecipativa sul modello di Porto Alegre, dove i cittadini possono deliberare sugli investimenti della propria città. Poi incontriamo metodi di partecipazione con etichette differenti, che però rispondono ai requisiti di un bilancio partecipativo. In questo contesto si propone una definizione che da una parte si presta bene per l'applicazione pratica, dall'altra parte è sufficientemente flessibile per abbracciare diverse varianti del bilancio partecipativo. Carsten Herzberg<sup>1</sup> a questo proposito fissa i seguenti 5 criteri:

1. Si tratta di decisioni su spese (soprattutto di investimenti) e entrate del Comune, cioè di risorse finanziarie limitate.
2. La partecipazione si svolge a livello di una città o di un comune con competenze amministrative e politiche ben definite. Un fondo specifico per un quartiere, senza diritti di partecipazione per tutti i cittadini di un Comune, non è un bilancio partecipativo.
3. Si tratta di un percorso istituito non solo per un anno, destinato a ripetersi regolarmente ogni anno. Un referendum unico su questioni del bilancio e tributarie non è un bilancio partecipativo, a prescindere del fatto che non è consentito in Italia.

<sup>1</sup> Carsten Herzberg su <http://www.buergerhaushalt.de>

4. La procedura si articola in forme di interazione pubblica fra cittadini e amministrazione basate su assemblee civiche e tramite Internet. Un'inchiesta o consultazione generale della popolazione non è un bilancio partecipativo, nemmeno la semplice apertura al pubblico di tutte le istituzioni e riunioni comunali che si occupano di affari relativi al bilancio di previsione.

5. Gli organizzatori (pubblici o civici) devono rendere conto in quale misura e in che modo le proposte e decisioni dei cittadini partecipanti durante l'esercizio di bilancio sono state effettivamente realizzate.

**Un bilancio partecipativo, quindi, è un percorso strutturato di deliberazione dei cittadini su una parte del bilancio del proprio Comune che rispetta i 5 criteri sopra elencati.**

Ciò non significa che forme di partecipazione che non rispondono a tali criteri siano meno interessanti. Al contrario, con un fondo civico di quartiere, ben dotato, oppure con un referendum popolare sulle tasse comunali come realizzato a Milton Keynes (Gran Bretagna) i cittadini possono far valere le loro ragioni. Nella stessa misura un'informazione più accurata e comprensibile o un'inchiesta demoscopica possono essere utili per rispondere a esigenze democratiche e interrogativi specifici. Per consentire il confronto suggeriamo comunque di usare il termine bilancio partecipativo solo se il percorso rispetta i 5 criteri di cui sopra.

Quali scopi persegue il bilancio partecipativo? Si tratta di consentire ai cittadini la partecipazione diretta alla formazione di una parte o di tutto il bilancio di previsione di un Comune. Il bilancio partecipativo è teso a consentire più trasparenza, più sostenibilità, più equità distributiva fra gruppi sociali e fra quartieri, e più influenza diretta della popolazione sulle spese pubbliche comunali. Coinvolgendo attivamente tanti cittadini si mira far crescere la responsabilità sociale e il senso civico generale.

Quindi nel caso del bilancio partecipativo non si tratta di referendum popolari, senza nulla togliere all'importanza di questi strumenti all'interno della democrazia diretta. Piuttosto si tratta di un dialogo diretto fra i cittadini come tali, fra i cittadini e gli amministratori. Un processo che crea più trasparenza, consenso e sensibilizzazione per i bisogni della collettività. Tutto ciò alla fine porta a delle scelte di spesa in primo luogo per gli investimenti comunali più attenti ai bisogni e con più legittimazione democratica.

Cosa significa più democrazia in questo contesto? Semplicemente un orientamento degli investimenti più consono alle preferenze dei cittadini e un loro ruolo più attivo nel dibattito e nell'approvazione di almeno una parte del bilancio di previsione del proprio Comune. Ciò non esautorava i rappresentanti politici nel loro ruolo istituzionale, ma fornisce un aggancio necessario con gli elettori e li induce ad un rispetto più coerente di programmi e principi.

Sarebbe ideale poter integrare il bilancio partecipativo con il referendum finanziario, praticato in Svizzera, che in Italia giuridicamente non è possibile introdurre (vedi il capitolo

11). Il bilancio partecipativo comunque rappresenta una nuova qualità di partecipazione, raggiunta tramite il coinvolgimento diretto dei cittadini e maggiori obblighi di informazione e rendicontazione degli amministratori. Ogni Comune è libero di introdurre bilanci partecipativi, altresì è pensabile una modifica dell'Ordinamento dei Comuni (in Trentino-Alto Adige competenza regionale) per prevedere forme di questo strumento democratico per tutti i Comuni della regione.

## La città pioniera del bilancio partecipativo: Porto Alegre (Brasile)

*«Il Bilancio Partecipativo è una forma pubblica di gestione del potere, con cui i cittadini decidono come sarà utilizzato il bilancio pubblico. È un modo di controllare provenienza e destinazione del denaro, una maniera in cui tutti partecipano alla decisione relativa alla distribuzione delle risorse». Regolamento dell'Orçamento Partecipativo, Porto Alegre*

Il bilancio partecipativo è nato nel 1989 a Porto Alegre, città costiera nel Sud del Brasile con 1,4 milioni di abitanti. L'obiettivo era quello di consentire ai cittadini un ruolo co-deliberativo nelle decisioni sullo sviluppo della città. Tutta la popolazione con più di 16 anni ottenne la possibilità di esprimere i propri bisogni e di definire insieme delle priorità per gli investimenti pubblici.

Porto Alegre venne suddivisa in 16 distretti, in cui da allora si svolgono i momenti più intensi di coinvolgimento della società civile. Inoltre dal 1994 vennero istituiti 6 forum tematici sui seguenti argomenti: trasporti e mobilità, urbanistica e piano regolatore, sviluppo economico e fisco comunale, salute e affari sociali, formazione e tempo libero, cultura. In questi forum vengono discussi progetti e interventi rilevanti per tutta la città. Spesso si tratta di grandi progetti di urbanizzazione, di nuove infrastrutture di trasporto e viabilità per una città in espansione.

Prima delle assemblee distrettuali per il bilancio partecipativo „ufficiale“ i cittadini si ritrovano per incontri informali per prepararsi e mettersi d'accordo sulle proposte presentate. Tutti gli appuntamenti ufficiali nei distretti e nei forum vengono capillarmente pubblicizzati. Sull'ordine del giorno non solo si trovano proposte e progetti nuovi, ma anche la rendicontazione del bilancio dell'anno trascorso. L'amministrazione è obbligata ad illustrare precisamente l'applicazione delle decisioni dell'ultimo bilancio partecipativo, affinché tutti possano esercitare un controllo diretto. Nelle assemblee distrettuali vengono chiarite anche tutte le questioni di metodo e i criteri per la ripartizione dei fondi sui singoli distretti del Comune.

Il Governo comunale deve essere presente con un suo membro ad ogni riunione distrettuale per informare i partecipanti su aspetti giuridici, tecnici e finanziari. Questo politico non deve



*Partecipante al bilancio partecipativo di Porto Alegre*

influire sulle decisioni dell'assemblea. Alla fine di questi dibattiti ogni assemblea distrettuale e ogni forum tematico presenta all'Ufficio di pianificazione comunale le sue proposte. Queste priorità confluiscono nella successiva elaborazione del bilancio di previsione generale di Porto Alegre, che alla fine della procedura viene deliberato dal parlamento comunale della città. Di regola il Comune, anche in base a vincoli giuridici, apre alla partecipazione pubblica una parte del suo bilancio di previsione. A Porto Alegre si è cominciato con il 10% del bilancio totale e oggi si arriva al 25% sottoposto al metodo partecipativo. In altre città brasiliane, che hanno ripreso il modello di Porto Alegre, spesso questa fetta non supera il 10% del bilancio totale del rispettivo Comune.

Una condizione irrinunciabile per il buon finanziamento del bilancio partecipativo in una città più grande è la decentralizzazione dell'amministrazione comunale stessa. Il presupposto centrale è comunque la disponibilità dei partiti e degli amministratori di voler cedere un pezzo della loro responsabilità ai cittadini per consentire un'effettiva partecipazione ai processi decisionali. Ispirati dal modello di Porto Alegre in un numero tuttora crescente di Comuni il bilancio partecipativo è diventato parte integrante della cultura politica e delle procedure democratiche a livello comunale.

## 2 Come funziona il bilancio partecipativo? Una tipologia

Il bilancio partecipativo da una parte deve consentire più informazione e preparazione fra i cittadini, dall'altra parte non deve essere troppo impegnativo per il cittadino medio in termini di tempi e energie per assicurarsi una partecipazione numerosa. Non è pensato per togliere lavoro ai politici comunali, ma per far valere le proposte, priorità e preferenze dei cittadini. L'elaborazione, il dibattito e l'approvazione del bilancio di previsione resta comunque uno dei compiti centrali della Giunta e del Consiglio comunale. Ma in aggiunta i cittadini ottengono più occasioni per fare sentire la loro voce presso le istituzioni. Il bilancio partecipativo non deve ritardare l'approvazione del bilancio, ma migliorare la sua qualità democratica.

Gli attori principali sono i cittadini, le associazioni, l'amministrazione comunale e i rappresentanti politici, nell'ambito di una procedura aperta a tutti, Insieme politici e cittadini si mettono d'accordo su una regia professionale e regole chiare e condivise. Un bilancio partecipativo è un processo non partitico, a cui i cittadini partecipano in quanto tali, a prescindere da un'eventuale militanza in partiti, movimenti o associazioni di categoria. Perciò l'amministrazione comunale è anche tenuta ad informare tutti i cittadini in ugual modo, ad invitarli alle assemblee e riunioni senza canali di comunicazione privilegiati. Una facilitazione professionale garantisce una comunicazione equa, perché nessun cittadino deve essere discriminato nel suo diritto alla partecipazione. Il dibattito sulle finanze comunali fra i partiti, parte di una democrazia pluralistica, si svolge comunque nelle aule del Consiglio. Nel bilancio partecipativo sono i cittadini ad entrare in dialogo fra di loro e con i rappresentanti eletti.

La dimensione del Comune ha una certa importanza. Il bilancio partecipativo nei Comuni più piccoli (fino a 15.000 abitanti) può riferirsi a tutto il territorio e a tutti i cittadini in una sede unica. In comuni più grandi e città medio-grandi è inevitabile la creazione di due livelli decisionali del percorso: uno a livello di quartiere e comprensorio, un altro a livello centrale. In questa dimensione a livello centrale, cioè del Comune nel suo insieme, spetta ai delegati eletti dalle assemblee di quartiere (Consiglio del bilancio partecipativo) riassumere le proposte, farne un documento coerente e discuterne con le istituzioni.

Nella sua forma più semplice un bilancio partecipativo si esaurisce in quattro semplici passaggi: i cittadini in due assemblee civiche successive propongono progetti, li discutono, formano una graduatoria secondo priorità e consegnano il risultato finale al Consiglio comunale e al Sindaco. Non può mancare una fase intermedia di verifica riguardo alla fattibilità tecnico-finanziaria delle proposte. Nelle sue forme più complesse si istituisce un percorso strutturato creando gruppi di lavoro e eleggendo delegati per un eventuale „Consiglio del bilancio partecipativo“, a sua volta interlocutore della Giunta comunale nell'elaborazione del bilancio di previsione. Nella ripartizione del bilancio partecipativo in singoli sottobilanci per quartiere si rischia di perdersi in questioni spicciole e campanilistiche, perdendo di vista gli interessi comuni di tutta la città o comune.

Di regola il bilancio partecipativo si articola nelle seguenti quattro fasi<sup>2</sup>:

#### a) La preparazione

Si organizzano incontri con i rappresentanti delle associazioni, dei Consigli di quartiere, dei partiti e della società civile in generale per definire le linee guida del percorso, le modalità di svolgimento, la parte del bilancio comunale soggetto al metodo partecipativo. Questa commissione dovrà stabilire: iter cronologico, modo di far conoscere il percorso, tipo di proposte ammesse, svolgimento delle assemblee civiche, modalità di votazione delle proposte, criteri di valutazione delle proposte, obblighi e doveri dell'amministrazione comunale durante questo processo. In questa fase occorre definire precisamente ruoli e compiti sia del Comune (tecnici, politici) sia dei cittadini (e loro delegati).

#### b) La partecipazione in senso stretto

Di regola vengono attuati i seguenti passaggi:

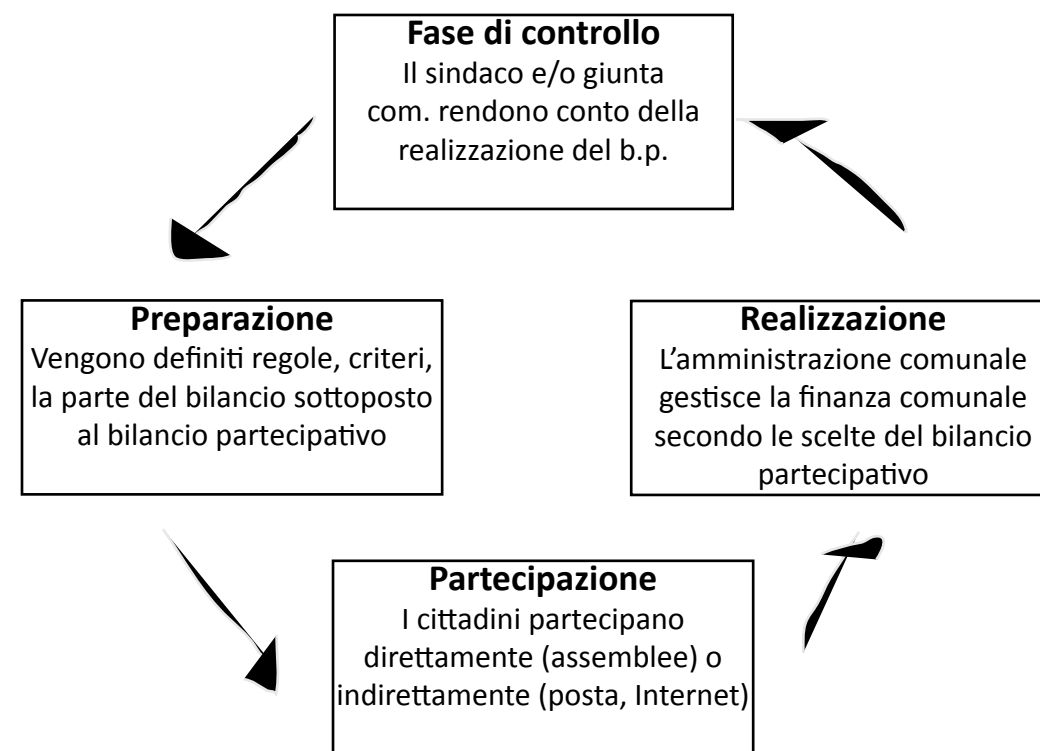
- convocazione del primo giro di assemblee e consultazioni, illustrazione del bilancio e dei progetti, discussione dei criteri di priorità;
- raccolta delle proposte dei cittadini, formazione di gruppi di lavoro per approfondimenti assistiti da tecnici comunali;
- valutazione della fattibilità delle proposte dal punto di vista tecnico e finanziario;
- nuovo giro di assemblee e consultazioni per discutere e votare i progetti;
- l'elenco delle scelte dei cittadini viene inoltrato alle istituzioni del Comune.

#### c) L'applicazione

Il bilancio partecipativo, scaturito dall'integrazione delle proposte dei cittadini e dalla matrice del bilancio di previsione generale, viene deliberato dal Consiglio comunale e nell'anno successivo attuato sotto la responsabilità della Giunta comunale. I cittadini ed eventuali loro delegati („Consiglio del bilancio partecipativo“) hanno il diritto all'informazione sullo stato di avanzamento dei progetti e dei lavori.

<sup>2</sup> Cfr. Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Netzwerk:Kommunen der Zukunft, Hrsg., 2001), *Der Bürgerhaushalt - Ein Handbuch für die Praxis*

## Le 4 fasi del bilancio partecipativo



#### d) Rendicontazione e controllo

Questa fase segue a conclusione dell'anno esercizio oggetto del bilancio partecipativo. In questa fase i cittadini vanno informati sui risultati dei progetti e sulle misure da essi proposte. Il sindaco e la Giunta sono obbligati a render conto in vari modi predefiniti.

In uno stadio più avanzato del bilancio partecipativo con una cittadinanza già esperta, i cittadini probabilmente si incontreranno già prima delle fasi 1 e 2 ufficiali per riunioni informali per coordinarsi e discutere le loro idee. I consiglieri comunali potranno naturalmente essere confrontati in ogni momento con tali proposte, anche all'esterno del bilancio partecipativo.

Durante questo processo conta soprattutto la raccolta corretta delle proposte dei cittadini, il loro dibattito interno e la formazione di una lista di priorità votata dai cittadini (non da partiti né da gruppi di interesse e associazioni di categoria). Nel percorso di partecipazione



cittadini e amministrazioni riflettono e dialogano su ciò di cui il Comune ha più urgentemente bisogno e a quali investimenti dare la precedenza. Le principali „infrastrutture“ del bilancio partecipativo sono le seguenti:

- assemblee civiche generali (per tutto il comune)
- assemblee di quartiere o di frazioni del comune
- comitati civici (Consigli di quartiere) sia in rappresentanza dei cittadini sia come organizzatori del percorso
- l'informazione scritta e elettronica per tutti i cittadini (sito internet specifico del comune)
- in aggiunta: inchieste rappresentative, consultazioni popolari

In vari comuni, che stanno già applicando il bilancio partecipativo (per es. Friburgo, Germania), in aggiunta alle assemblee civiche un campione di cittadini estratti a sorte (secondo dei criteri rappresentativi) ricevono l'invito scritto di compilare un questionario. In questo modulo possono indicare in quale settore desiderano un aumento della spesa comunale, per contro dove desiderano risparmiare e quali sarebbero le loro proposte personali. I risultati di questa inchiesta confluiscono nel rapporto finale sul bilancio partecipativo che sarà inoltrato al Consiglio comunale.

Nella realtà dei bilanci partecipativi possiamo osservare vari tipi e metodi. Herzberg, Röcke und Sintomer<sup>3</sup> nei loro studi comparativi hanno ricavato 6 tipi ideali, di cui 5 sono brevemente presentati qui di seguito. Nella prassi i Comuni spesso hanno istituito anche delle forme combinate. La seguente tipologia può comunque essere utile per inquadrare i singoli metodi e per individuare il metodo più appropriato alle condizioni dei comuni locali.

### **Tipo 1: Porto Alegre in Europa**

Alcuni comuni europei si sono strettamente attenuti al metodo partecipativo sviluppato a Porto Alegre in Brasile, come per es. Córdoba e Siviglia in Andalusia. Come in Brasile si tratta di far sí che tutti i cittadini possano decidere sugli investimenti pubblici nel comune nel suo insieme e nel loro quartiere. Non solo vengono informati e consultati, ma in una procedura a tappe possono anche democraticamente votare sulle scelte e priorità. Non si tratta di un diritto referendario, ma senza dubbio ai cittadini è riservato un diritto deliberativo su almeno una parte del bilancio comunale. L'ultima parola, sotto il profilo giuridico, spetta al Consiglio comunale, ma le proposte uscite dalle assemblee civiche sono vincolanti per i Consiglieri. Di fatto, con questo modello i cittadini ottengono la competenza decisionale per alcuni capitoli del bilancio stabiliti a monte.

All'interno di questo modello, seguendo l'esempio brasiliano, per definire l'entità e la distribuzione delle risorse, si applicano criteri distributivi, i quali possono essere vari indicatori sociali e fatti oggettivi: per esempio il numero di persone beneficiarie del minimo sociale o disoccupate, il fabbisogno scoperto di servizi sociali e culturali o anche la partecipazione stessa dei cittadini alle assemblee.

<sup>3</sup> Vedi Carsten Herzberg, Anja Röcke, Yves Sintomer (2010), *Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts*, in: Kleger/Franzke, *Potsdamer Bürgerhaushalt*

Se questo metodo viene applicato a comuni più grandi, per non parlare di grandi città, i dibattiti si svolgono in varie sedi: nelle assemblee distrettuali, nei forum specializzati, nelle commissioni dei delegati; la qualità della partecipazione democratica è piuttosto alta. Dal gran numero di proposte dettagliate dei partecipanti vengono riprese quelle che hanno ottenuto più voti. Per i rappresentanti di questo modello emergono chiaramente le preferenze dei cittadini e dei singoli quartieri. Gli interessi e le richieste sono trasparenti, ma va contrastato il pericolo che in assemblee si facciano largo gruppi sociali dominanti a spese della rappresentatività sociale.

### **Tipo 2: Il bilancio partecipativo degli interessi organizzati**

Gli attori principali di questo metodo sono le associazioni, le categorie e altri gruppi di interesse. A differenza del metodo „Porto Alegre in Europa“ al centro di questo metodo si trovano non tanto investimenti e progetti singoli, ma le strategie di sviluppo comunale in generale, concetti di sviluppo (tipo masterplan) per l'urbanistica, la protezione dell'ambiente, la mobilità, l'energia, la gestione dei rifiuti. Si tratta di una funzione consultiva attribuita a gruppi sociali riconosciuti e registrati, per i quali si creano anche organi specifici. Ma i rappresentanti delle associazioni di categoria non dispongono già oggi di un forte peso nei confronti della politica rappresentativa? Questo metodo rende il loro ruolo lobbistico più trasparente e corretto. I vari gruppi sono costretti a motivare le loro richieste e istanze in forma pubblica e a confrontarsi con le esigenze di tutti gli altri. Il clientelismo fra partiti, amministrazione e poteri forti può essere controllato, le priorità scelte per la società civile sono più chiare. I conflitti emergono quando associazioni o interi quartieri temono di perdere vantaggi e privilegi. Un esempio: nella città spagnola di Albacete (150.000 abitanti) non sono i cittadini singoli, ma le associazioni e categorie registrate ad essere portatori del bilancio partecipativo incaricati ad esprimere le preferenze sugli investimenti.

### **Tipo 3: Fondi di comunità a livello di quartiere e città**

Questo è il modello dei Community Fonds, descritti da Herzberg/Röcke/Sintomer<sup>4</sup>, traducibile con „fondi di comunità“. La forma principale già applicata in altri paesi è quella del „Tavolo di concertazione privato-pubblico“ i cui principi derivano originariamente dalla cooperazione internazionale allo sviluppo. Benché in Europa finora siano stati attuati solo in pochi casi, questi modelli offrono delle prospettive interessanti per il bilancio partecipativo futuro. Il modello parte dalla disponibilità di un fondo di investimenti per progetti nel settore sociale, ambientale e culturale (per es. nella città britannica di Bradford, 467.000 abitanti, e nella città di Plock, Polonia, 128.000 abitanti). A differenza del bilancio partecipativo la maggior parte dei fondi qui non provengono dall'amministrazione comunale, ma da altre fonti, anche private. Per questo motivo l'ultima parola sull'accettazione di priorità e progetti

<sup>4</sup> Herzberg/Röcke/Sintomer (2010), p. 7; in questo testo si presenta una sesta forma di partecipazione alle finanze comunali definita „Tavolo di concertazione privato-pubblico“, che però non risponde ai criteri definiti nel capitolo 1, per cui non è trattata in questa sede.



*Cittadini discutono il futuro del proprio comune.*

non spetta al Consiglio comunale, ma ad un comitato di gestione e ad un'assemblea di delegati, incaricata anche di raccogliere le proposte dei cittadini. I partecipanti sono perlopiù categorie organizzate e associazioni, ma la qualità deliberativa di regola viene ritenuta buona, perché tutto si svolge nell'ambito di riunioni su scala più ridotta.

#### **Tipo 4: Partecipazione civica („La parola al cittadino“)**

Questo tipo di partecipazione dei cittadini non merita del tutto il nome di „bilancio partecipativo“ perché ha carattere esclusivamente consultivo e non è fondato solo sulle finanze comunali. Questo metodo trova applicazione tipicamente in Francia e Italia. I risultati delle assemblee e forum civici vengono riassunti e verbalizzati dagli addetti comunali e di regola non si procede ad una votazione autonoma delle proposte da parte dei cittadini. I rappresentanti politici ascoltano, ma restano liberi di riprendere solo quelle proposte che coincidono con i loro interessi. Si tratta di un metodo non sottoposto a regole di equità sociale fra quartieri e gruppi nella distribuzione degli investimenti a differenza del bilancio partecipativo ben strutturato con i suoi vari cicli di incontri. La partecipazione si articola in assemblee civiche integrate da siti interattivi in Internet. „In Germania per raggiungere una partecipazione più folta, si ricorre all'invito di un campione di cittadini scelti, dall'anagrafe in base a criteri di rappresentatività, poi invitati per iscritto dal sindaco.“<sup>5</sup> La partecipazione civica diretta in questo stile sicuramente riesce ad integrare il bisogno di articolazione dei

bisogni e delle proposte dei cittadini con il confronto diretto fra cittadini e amministratori che ascoltano. La sua forma specifica sviluppata a Vicenza e a Rovereto (Provincia di Trento), denominata „La parola al cittadino“, è presentata più avanti (cap. 11).

<sup>5</sup> Herzberg/Röcke/Sintomer (2010), p.8/9

#### **Tipo 5: Consultazione sulle finanze pubbliche**

In questo modello si tratta soprattutto di rendere più trasparenti la situazione finanziaria e le prospettive di sviluppo di un Comune. Tramite dépliant, incontri di informazione e Internet si illustra il bilancio di previsione comunale. I partecipanti e i cittadini in generale non solo possono fare proposte sulle spese, ma anche indicare in che modo il loro Comune potrebbe risparmiare fondi pubblici. I cittadini sono più sensibili nei confronti di sprechi di vario tipo, per cui spesso si articolano proposte di risparmio di risorse. Di tal modo le conoscenze dei cittadini vengono messe a frutto per attuare risparmi basati sul consenso dei cittadini. In alcuni casi vengono anche premiate le proposte migliori di risparmio provenienti dai cittadini.

Questo tipo di bilancio partecipativo è criticato perché spesso appare come semplice meccanismo di razionalizzazione della spesa comunale. I cittadini vengono corresponsabilizzati nella politica di tagli al bilancio, ma non possono intervenire a cambiare tutta l'impostazione di fondo del bilancio comunale. I cittadini possono articolarsi in 1-2 assemblee, ma non nell'ambito di un ciclo sistematico di incontri. Va riconosciuta quindi la possibilità di dibattito, ma resta criticabile la mancanza di incisività del ruolo dei cittadini (vedi anche cap. 5 sulla Germania).

I bilanci partecipativi in Europa, e soprattutto nell'area germanofona e in Italia, sono in essere da tempi piuttosto recenti. Esiste una documentazione e ricerca comparativa evoluta<sup>6</sup>, ma non bisogna sottovalutare le differenze nell'ordinamento giuridico, nella cultura politica, nel contesto economico-sociale e, non da ultimo, nella dimensione dei comuni. I comuni sudtirolesi sono in maggior parte comuni piccoli (111 su 116 hanno meno di 15.000 abitanti). In tali comuni in linea di principio i cittadini possono ancora ritrovarsi in assemblee civiche generali. La scelta del metodo dipende essenzialmente dallo scopo attribuito a tutta l'iniziativa: i cittadini vanno solo informati e consultati meglio oppure dovrebbero poter decidere almeno su una parte del bilancio di previsione? Si tratta solo di migliorare la comunicazione fra i cittadini e i rappresentanti politici oppure si tende a formulare proposte vincolanti per il futuro bilancio? In poche parole: si tratta di soddisfare solo una funzione di informazione oppure anche una funzione di legittimazione democratica?

<sup>6</sup> Sintomer Yves/Allegretti Giovanni (2009), *I bilanci partecipativi in Europa - Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, EDIESSE, Roma

### 3 Il bilancio comunale oggi e domani

Ogni anno nei Comuni dell'Alto Adige si elaborano bilanci di previsione, se ne discute nell'apposita commissione e in Giunta, e alla fine il Consiglio comunale lo approva. Le decisioni principali vengono prese dietro le quinte, mentre un dibattito approfondito è piuttosto l'eccezione anziché la regola, giacché la maggioranza politica si fida degli esperti della Giunta e dell'amministrazione. I cittadini possono assistere a questo dibattito finale come spettatori, ma non vengono coinvolti. Per la stragrande maggioranza dei cittadini il bilancio del proprio Comune ha qualcosa di enigmatico.

Infatti il bilancio comunale nella sua forma tradizionale, conforme agli schemi unificati, non è un documento di facile comprensione. La maggior parte degli statuti comunali obbliga i Comuni a rendere pubblica la bozza del bilancio di previsione per alcune settimane, prima di pervenire al Consiglio. Teoricamente tutti i cittadini avrebbero la possibilità di informarsi

ed eventualmente di contattare i loro rappresentanti eletti. Ciò non basta naturalmente per consentire un'effettiva trasparenza e comprensibilità di questo documento, e non può stupire che sono pochissimi i cittadini che attivamente s'inseriscono nel dibattito in materia.

I bilanci comunali - come peraltro anche il bilancio provinciale - per ora restano affare degli esperti. Tuttavia si tratta del documento che getta le basi finanziarie per tutta l'attività del Comune nell'anno successivo. La programmazione di spese e entrate delinea il quadro preciso per gli interventi comunali in quasi tutte le sue competenze. Spesso col bilancio si fissano anche le basi strategiche dello sviluppo a medio termine, basato sui programmi pluriennali di investimento. Nell'ambito del colloquio con l'assessore competente per la partecipazione dei cittadini di Bolzano entriamo nel merito di queste questioni.



Luigi Gallo

*„Fare bene l'informazione e la consultazione sarebbe un passo in avanti.“*

Intervista con Luigi Gallo, assessore alla partecipazione, al personale e ai lavori pubblici del Comune di Bolzano

**La partecipazione dei cittadini nel processo di approvazione del bilancio di previsione a Bolzano finora è stata scarsa. Non è mai arrivata una tale richiesta da parte dei cittadini?**

Gallo: Da parte dei cittadini non sono arrivati tanti stimoli, forse perché hanno anche altre priorità. Bisogna rendersi conto della difficoltà di intervenire nella formazione del bilancio, talvolta è perfino complicato per un assessore capire fino in fondo il bilancio di previsione. Lo schema di bilancio previsto dalla legge è un modello piuttosto rigido e predefinito nelle classificazioni, predisposto in partenza dai funzionari. Il bilancio è suddiviso in capitoli contabili piuttosto anonimi che il cittadino normale fa una gran fatica a

#### Spese per funzione Ausgaben nach Aufgaben

INVESTIMENTI	2012	2013	diff.	%	SPESE CORRENTI	2012	2013	diff.	%
Amministrazione	10,2	8,9	-1,3	-12,7%	Amministrazione	47,1	40,2	-6,9	-14,6%
Giustizia	0,3	0,3	0,0	0,0%	Giustizia	3,0	3,0	0,0	0,0%
Polizia locale	0,05	0,09	0,04	80,0%	Polizia locale	7,1	7,0	-0,1	-1,4%
Istruzione	4,5	30,1	25,6	568,9%	Istruzione	19,6	20,1	0,5	2,6%
Cultura	0,5	2,3	1,8	360,0%	Cultura	10,1	9,4	-0,7	-6,9%
Sport e tempo libero	14,7	8	-6,7	-45,6%	Sport e tempo libero	8,2	8,3	0,1	1,2%
Turismo	0,0	0,02	0,02		Turismo	1,7	1,2	-0,5	-29,4%
Viabilità	10,7	9	-1,7	-15,9%	Viabilità	6,8	5,5	-1,1	-16,7%
Gestione territorio	19,5	46,6	27,1	139,0%	Gestione territorio	9,9	8,7	-1,2	-12,1%
Sociale	10	10,9	0,9	9,0%	Sociale	60,9	62,4	1,5	2,5%
Sviluppo economico	0,2	0,2	-	-	Sviluppo economico	1,0	1,0	0,0	0,0%
Servizi produttivi	0,5	0,9	0,4	80,0%	Servizi produttivi	8,7	8,9	0,2	2,3%

Presentazione del bilancio di previsione del Comune di Bolzano sul suo sito Internet

decifrare. Il consigliere comunale riceve il bilancio di previsione contabile più la relazione sul bilancio coi dati macro e delle relazioni politiche sugli obiettivi. In Giunta possiamo contare su approfondimenti maggiori, che permettono di vedere le cose più nel dettaglio. Poi, il compito principale della giunta è quello di farlo quadrare, di trovare le risorse o di tagliare alcune spese. Ma non si parte mai da zero, non si comincia da capo che potrebbe essere interessante, cioè ricostruire insieme centinaia di capitoli. Indubbiamente diciamo che le logiche contabili - burocratiche impediscono o comunque limitano fortemente la partecipazione ma ancora prima la leggibilità e la conoscenza di un bilancio.

#### **Quali possibilità per rimediare a questa mancanza di comprensibilità?**

Gallo: Ci sono regolamenti che impongono che il bilancio comunale dev'essere comprensibile. Ma la concretizzazione è qualcosa di abbastanza frustrante. A me preme di più affiancare il bilancio consuntivo con un bilancio sociale. Questo non sarebbe solo un riassunto di ciò che è stato fatto, ma un rendiconto teso a spiegare quali effetti la spesa pubblica comunale ha avuto sulla città, sulla sua vita sociale, economica e culturale. Su questo siamo ancora quasi all'anno zero.

#### **Nel momento del dibattito in dicembre il Consiglio comunale quanto si pronuncia per modificare il bilancio di previsione?**

Gallo: Le sedute di bilancio di solito durano una settimana. Si fanno interventi generali, quasi nessuno entra nei dettagli, anche perché manca questa leggibilità. Gli emendamenti presentati sono pochi, anche perché devono prevedere la copertura economica. Molto usati, dall'opposizione soprattutto, sono altri strumenti più generici come i "documenti voto" o gli "ordini del giorno", presentati spesso a centinaia. Comunque c'è molto più dibattito costruttivo all'interno delle commissioni, dove si approfondiscono singole problematiche.

#### **A Bolzano si è mai pensato di offrire momenti pubblici per illustrare il bilancio ai cittadini?**

Gallo: Ci sono audizioni, ma non in forma strutturata, soprattutto nei Consigli di Quartiere, che avrebbero un po' questo ruolo, però non sempre si muovono in questa direzione. Un aspetto difficile è quello della tempistica, nel senso: l'idea del bilancio partecipativo richiederebbe una rivisitazione dell'iter di formazione di bilancio. L'elaborazione del bilancio parte nell'estate, basata sulla spesa storica e sulle esigenze nuove portate dagli uffici. Un problema sono poi l'incertezza dei finanziamenti, soprattutto per la parte degli investimenti ma sempre di più anche per le entrate correnti. I nostri Comuni hanno una bassa autonomia finanziaria e per la quota dei trasferimenti della Provincia dipendiamo dall'accordo annuale fra il Presidente della Provincia e il Presidente del Consorzio dei Comuni. Gli importi definitivi a volte si determinano solo all'inizio dell'anno successivo. Approviamo dei bilanci con dati stimati, ma la firma avviene solo a gennaio/febbraio. Teoricamente questo iter può anche essere cambiato.

#### **I quartieri almeno possono approvare i propri bilanci?**

Gallo: Ogni Quartiere ha il suo bilancio, circa 50.000 Euro, sia per investimenti sia per la

parte corrente, legati alle sue competenze sul verde, i parchi di quartiere, campi sportivi, poche altre cose. Poi ogni Consiglio di Quartiere ha il diritto di proposta su qualunque tema di rilevanza comunale, e potrebbero avere un ruolo più forte in questa direzione, proprio perché hanno un rapporto più vicino con i cittadini. Dopo circa 20 anni i Consigli di Quartiere dovrebbero sviluppare quel tipo di competenza, perché le competenze gestionali sostanzialmente sono molto ridotte. Il Comune non potrà delegare altre funzioni centrali ai Consigli di Quartiere.

#### **Quali potrebbero essere le forme di coinvolgere i cittadini sul bilancio comunale?**

Gallo: Potrebbero esserci delle assemblee specifiche, audizioni, dibattiti aperti di quartiere. Si potrebbe pensare di stabilire singoli budget che vengono rimesse alle scelte del quartiere. Già oggi i Consigli di Quartiere potrebbero sperimentarle. Cerchiamo di fare almeno due assemblee per anno. Cerchiamo di risvegliare il decentramento che si trova in una fase piuttosto piatta.

#### **I cittadini saranno interessati a partecipare al bilancio?**

Gallo: Ho vissuto esperienze contraddittorie. Da un lato grande richiesta di partecipazione, poi tante difficoltà per renderla concreta. Alle assemblee di quartiere di solito non viene tanta gente. Ma dall'altro lato una richiesta di partecipazione c'è. Certo, più c'è da decidere, più interesse si crea. Un'assemblea meramente informativa non ha la stessa attenzione. Bisogna individuare alcuni temi, settori, spese comunali per creare più motivazione e interesse fra i cittadini.

#### **Esperienze all'estero del bilancio partecipativo dimostrano che di solito partecipano i già esperti e impegnativi, e molto meno i gruppi sociali più deboli e a bassa scolarizzazione. Come rimediare?**

Gallo: È una grande sfida. Bisogna avere una varietà di strumenti per coinvolgere più cittadini possibile. Sento anche una grande mancanza di educazione civica. Il Bilancio partecipativo è importante, ma come preparare i cittadini per poter partecipare? Si dovrebbe tornare a spiegare come funziona una Provincia, un Comune, un bilancio ecc. Prima di attivare strumenti di partecipazione bisogna far crescere la consapevolezza di cosa si va a discutere e decidere. Dall'altra parte anche i politici hanno una certa paura della partecipazione, lo dico in modo autocritico. Quando c'è assemblea di quartiere, questo viene visto quasi come pericolo. Perché a volte i cittadini ti chiedono delle cose che non puoi fare. La formazione, educazione, coscientizzazione deve essere elemento fondamentale per la nostra società. Altrimenti avremo gli esperti specializzati da una parte, e il resto della cittadinanza che non ha gli elementi per partecipare.

#### **Se ipotizziamo l'introduzione del bilancio partecipativo a Bolzano, questo dovrebbe avere una funzione solo consultiva-informativa o anche un carattere deliberativo?**

Gallo: Io mi accontenterei di fare bene l'informazione e la consultazione, sul modello tedesco, e riuscire a individuare piccoli momenti per funzione deliberativa. L'obiettivo potrebbe essere quello di organizzare più partecipazione civica, ma già prima offrire una

buona informazione e trasparenza sul bilancio comunale. Rendicontare bene sarebbe molto importante, perché aiuterebbe anche i cittadini ad essere più consapevoli. Sarebbe anche un momento di verità verso i cittadini. Questo comporta un cambiamento culturale della classe politica, ma c'è anche bisogno di un cambiamento culturale nella burocrazia. Dopo 8 anni di esperienza ho notato che certe logiche della macchina amministrativa sono molto difficili da cambiare.

## 4 Esperienze con il bilancio partecipativo in Italia: Grottammare

*„Il cittadino non può essere considerato un bambino capriccioso che sceglie il giocattolo più costoso“.*

In Italia l'idea del bilancio partecipativo si è diffusa soprattutto dopo il primo Forum sociale mondiale a Porto Alegre (2011). Le esperienze positive in questa città e in tanti altri comuni motivarono tanti attivisti e organizzazioni italiane a proporre forme analoghe di partecipazione anche nei propri comuni. Fino al 2001 solo Grottammare e qualche città dell'Italia centrale avevano raccolto esperienze con il bilancio partecipativo, ma poi anche vari Comuni e città dell'Italia del Nord si aggregarono (Udine, Modena, Isola Vicentina, Pieve Emanuele, Castel Maggiore). Altri Comuni fra cui anche le città metropolitane Roma e Napoli nonché Venezia hanno nominato un delegato speciale per verificare metodi appropriati e realizzare progetti pilota di partecipazione dei cittadini al bilancio comunale. Quale strumento centrale di partecipazione attiva al proprio comune il bilancio partecipativo in Italia non è ancora molto diffuso. In tanti Comuni, inoltre, si crede di poter sostituire tale strumento con un „bilancio sociale“, aprendo ai cittadini al massimo dei canali di consultazione e un ruolo propositivo. Inoltre non c'è consenso su quale parte del bilancio di previsione dovrebbe estendersi alla facoltà propositiva e deliberativa dei cittadini. La cittadina marchigiana di Grottammare fu il primo Comune italiano ad introdurre un bilancio partecipativo e tuttora viene citato come uno dei suoi migliori esempi.<sup>7</sup>

### 1. Una cittadina come laboratorio della partecipazione civica

A Grottammare nelle Marche (14.000 abitanti) questa forma di partecipazione alla politica comunale è partita nel 1994. I diritti di partecipazione andavano rafforzati per contrastare il crescente degrado di parti della città e prevenire una massiccia perdita di sfiducia dei cittadini nei confronti dei rappresentanti politici. Dare più potere ai cittadini sembrava un atto dovuto. Non solo un giro ristretto di esperti e esponenti di partito, ma tutta la società civile andava coinvolta nelle scelte politiche. Non tutti i beni comuni andavano messi „a mercato“ in forma di liberalizzazione selvaggia. Quindi una nuova maggioranza politica decise di avviare nuove forme di partecipazione dei cittadini sia a livello di quartiere sia per singoli settori della politica comunale. Nelle assemblee comunali in una prima fase non si svolgevano votazioni finali, ma i risultati venivano registrati e inoltrati al Consiglio comunale. Si formavano commissioni libere di cittadini, volte soprattutto ad intervenire sul bilancio e sul piano regolatore comunale.

<sup>7</sup> La fonte principale del seguente testo è il sito del Comune: [www.comune.grottammare.ap.it](http://www.comune.grottammare.ap.it)



Grottammare

## 2. Svolgimento del processo partecipativo

Alla fine del 2003 a Grottammare entrò in vigore un nuovo metodo di partecipazione dei cittadini, che prevede anche la votazione formale dei cittadini nelle assemblee civiche sulle priorità del bilancio di previsione. Questo percorso si articola in due fasi successive di assemblee civiche (6 assemblee, una per quartiere). La prima, denominata „Gli amministratori ascoltano i cittadini“, si svolge in ottobre. In presenza della Giunta comunale si raccolgono le proposte dei cittadini, le si verbalizza e le si ripartisce in tre categorie:

- **Segnalazioni:** Sono quegli interventi che riguardano l'ordinaria amministrazione e sulla quale non c'è un grosso potere decisionale da porre in essere; sono, in altri termini, interventi di piccola entità (ma non per questo meno importanti) che l'amministrazione non ha realizzato perché momentaneamente impossibilitata o semplicemente perché non ne era al corrente. Una volta raccolte tutte le segnalazioni di tutti i quartieri, vengono accorpate e girate automaticamente agli uffici di competenza (vigilanza, manutenzione, ecc.).
- **Interventi di quartiere:** Riguardano quegli interventi sui quali il potere decisionale è decisivo e la realizzazione di una richiesta può escluderne un'altra; sono usualmente opere che prevedono una spesa, usualmente di media importanza, da parte del Comune e che per questo sono decise dalla base popolare. Anche queste vengono riportate in

apposite schede che saranno consegnate all'interno del secondo ciclo assembleare e in tale occasione i cittadini potranno materialmente esprimere la propria preferenza. La Giunta si impegna a realizzare quella più richiesta all'interno di ogni quartiere.

- **Interventi cittadini:** Sono quelle richieste che riguardano tutta la città e non solo il quartiere di riferimento. Essi sono normalmente "macro-interventi" strutturali che impegnano il bilancio comunale in maniera piuttosto importante. Anche in questo caso le richieste vengono isolate e portate su delle schede dove i cittadini andranno ad esprimere la propria preferenza; chiaramente in questo caso la Giunta non si impegna a realizzare l'intervento entro l'anno (sarebbe demagogico farlo!) ma a prendere a titolo di sondaggio questo strumento per uno sviluppo condiviso dalla comunità di Grottammare.

Proposte e segnalazioni minori vengono inviate immediatamente agli uffici competenti per essere trattati subito. Le proposte rilevanti per il quartiere e per tutto il Comune vengono raccolte insieme a quelle pervenute tramite altri canali (Internet, posta, udienze personali ecc.) e, dopo una verifica tecnica, portate nella successiva fase di assemblee civiche.

Il secondo giro di assemblee si dipana all'insegna di „Decido anch'io“, solitamente in tardo autunno prima del dibattito del bilancio nel Consiglio comunale. In un primo momento gli uffici comunali rispondono sulle segnalazioni su problemi da rilevare subito mentre il sindaco entra nel discorso della fattibilità dei progetti proposti dai cittadini. Partendo dall'analisi di fattibilità delle proposte e dei progetti prima presentati, i cittadini in questa sede possono votare su una graduatoria di priorità. La lista di interventi prioritari che ne scaturisce è vincolante per l'amministrazione comunale. Con una scheda di votazione apposita vengono messe al voto anche le proposte dei cittadini con valenza per il Comune nel suo insieme.

## 3. I pilastri principali del metodo

Il Comune di Grottammare ha cercato di non sovraccaricare tutto questo percorso con troppe regole statutarie, ma di lasciare spazio al continuo miglioramento. I due pilastri centrali sono questi:

- **Le assemblee di quartiere, veri forum di dibattito.** I partecipanti illustrano i loro progetti e idee, denunciano problemi, discutono il bilancio di previsione nel suo insieme. Tutto sommato si tengono 12 assemblee di quartiere, due in ognuno dei sei quartieri, il cui verbale è inoltrato a tutti i consiglieri comunali. In questa sede si cerca di definire sia gli interessi comuni del quartiere sia gli interessi di tutta la cittadinanza.
- **I comitati di quartiere sono organi permanenti tesi ad impedire che tutte queste assemblee si esauriscano in un mero dibattito senza esiti.** Questi comitati preparano le assemblee, avvisano i cittadini di progetti importanti e di eventi politici imminenti e disbrignano l'organizzazione del bilancio partecipativo. Formano un anello di raccordo fra i cittadini e l'amministrazione, ma non rivendicano nessun ruolo di rappresentanza politica né costituiscono una concorrenza per gli organi eletti.

#### 4. Grottammare: un faro di democrazia partecipativa?

A Grottammare da subito si è registrato un interesse molto forte per il bilancio partecipativo: per la prima volta i cittadini con il loro voto potevano influire sull'impiego dei nuovi mezzi finanziari del proprio Comune. Nel caso delle proposte relative allo stesso quartiere l'amministrazione comunale si obbliga a realizzare i progetti prioritari entro lo stesso esercizio annuale. Per i progetti rilevanti per l'intero Comune si è scelta una procedura diversa. L'amministrazione prende atto delle proposte con la massima priorità (le prime in graduatoria) e si obbliga di realizzare subito le più importanti. Grazie a queste due fasi assembleari di partecipazione i cittadini possono effettivamente influire sullo sviluppo del loro Comune. Nella prima fase si informa e si spiega, nella seconda fase si decide.

Nel primo periodo di applicazione del bilancio partecipativo degli anni '90 a Grottammare furono soprattutto due i quartieri a presentare più proposte. Si trattava di due „zone dormitorio“ con scarsa infrastruttura, che grazie al bilancio partecipativo riuscirono a riprendersi e diventare quasi quartieri modello. I progetti avanzati dai cittadini vengono applicati al 90% procurando un alto tasso di credibilità agli amministratori. Il bilancio partecipativo è diventato una specie di „modus operandi“, una procedura ben strutturata che si ripete ogni anno e ormai fa parte della cultura politica locale. L'obiezione spesso espressa nei confronti di questo strumento partecipativo, cioè che non ci siano abbastanza fondi per tutti i desideri dei cittadini“, si è rivelata essere esagerata: il 60% delle proposte ha comportato costi molto ridotti, il 23% delle proposte costi medi e solo il 9% ha richiesto uno stanziamento più consistente per cui non sempre potevano essere realizzati.

Grottammare talvolta è definita la „Porto Alegre italiana“, ma non è altro che una cittadina che alla partecipazione diretta dei cittadini ci tiene sul serio. A Grottammare non ci si vede come „faro della democrazia diretta“, ma semplicemente i cittadini sono stati coinvolti onestamente e seriamente nella politica. Il modello di partecipazione non sarebbe liberamente trasferibile, si sottolinea, ma andrebbe tagliato su misura per ogni realtà comunale. Non esisterebbe un modello pronto per tutti, nessun „kit partecipativo“ e neanche degli obblighi imposti dall'alto. Ogni Comune dovrebbe trovare il metodo più consono alle sue strutture sociali, ai problemi specifici e alle tradizioni politiche, ponendo l'enfasi sul carattere pubblico e sul fattivo potere decisionale dei cittadini.

#### 5. Resta ancora molto da fare

Le esperienze di 'Bilancio Partecipato' in Italia sono oggi più di una ventina, tutte in cittadine di provincia tra i 5000 e i 50.000 abitanti, e si assomigliano molto tra di loro. Non sempre in forma coerente questa etichetta viene data a „momenti di partecipazione popolare“ inseriti in processi sostanzialmente tradizionali di costruzione tecnica dei bilanci comunali. Questi momenti hanno declinazioni differenti: spesso sono puramente informativi, altre volte di ascolto dei bisogni, e in alcuni casi mettono in votazione piccoli capitoli di spesa o anche singoli progetti che possono accedere a contributi limitati. Si svolgono perlopiù 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 in Italia per ora tendono per lo più a fondarsi sull'ascolto 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.

Concludono Herzberg e Allegretti: „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 studiano e monitorano 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.“<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Cfr. Allegretti Giovanni e Carsten Herzberg (2004): *Tra efficienza e sviluppi della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, TNI New Politics Project, Working Paper, August 2004, p.28/29



## „Canegrate partecipa“

### Partecipazione dei cittadini semplice ed efficace

Decidere su una parte delle spese del proprio Comune - ciò funziona anche senza una procedura complessa a lungo termine. Ne è esempio il piccolo Comune di Canegrate (12.400 abitanti Provincia di Milano). Il metodo praticato è volutamente semplice per poter coinvolgere un numero di cittadini più ampio possibile. Le persone dovrebbero incontrarsi, imparare a scambiarsi idee, discuterne insieme e decidere di destinare un importo di fondi comunali ai progetti più votati da tutti.

La procedura funziona così: Il Comune spedisce a tutti i cittadini di almeno 16 anni compiuti un modulo (su carta ed elettronico), su cui ognuno può annotare proposte per il suo quartiere e per il Comune nel suo insieme: queste proposte vengono raccolte, analizzate dai tecnici comunali e filtrate secondo criteri oggettivi, cioè secondo la fattibilità tecnica e finanziaria e secondo la competenza comunale. Il motto principale è questo: „Più cittadini sostengono la stessa proposta, più chance avrà quest’ultima di essere accolta.“ In altre parole: solo le proposte con tanti sostenitori potranno passare la fase successiva della votazione. Le proposte ritenute fattibili e finanziabili dall’amministrazione comunale vengono stampate su un secondo modulo, nuovamente distribuito a tutti i cittadini. Dopodiché ogni cittadino sopra i 16 anni potrà formare la sua lista di priorità personale. I progetti più votati saranno

concretamente realizzati dal Comune. Il tutto culmina in un’assemblea civica in cui tutti i partecipanti hanno la possibilità di presentare le loro proposte e di esprimere le loro posizioni.

Questo metodo non solo offre un canale efficace per la comunicazione di proposte, ma crea anche uno stimolo concreto per un impegno comune. Il metodo è semplice e fa scattare innumerevoli contatti, conferenze virtuali, incontri fra cittadini. Si scambiano idee, si discutono proposte, si creano un sacco di occasioni per parlare della politica comunale. Il metodo è anche facilitato dal fatto che si dipana in un lasso di tempo relativamente lungo, che le urne per la raccolta dei moduli sono predisposte nei luoghi e negli edifici pubblici comunali più svariati. Infine, i cittadini hanno la sicurezza che i progetti più votati saranno effettivamente realizzati.

Nei primi 5 anni la sperimentazione di Canegrate ha riscosso un successo sorprendente: nel primo anno furono circa 100 i cittadini partecipanti, nel secondo furono già mille, quindi il 10% della popolazione adulta. Nel secondo anno la Giunta comunale decise di stanziare 100.000 Euro per i progetti proposti dai cittadini.

Le proposte provenienti dai cittadini si rivelarono orientate verso il bene comune. Tenendo conto del fatto che la maggior parte dei votanti erano adulti di età media e di età avanzata, questo può stupire: i tre progetti in vetta alla graduatoria erano tutti strutture per bambini e giovani (campi da gioco, palestre, centri giovani).

Giacché la popolazione poteva assistere al successo del metodo, nel terzo anno si verificò un’esplosione della partecipazione. Quasi tutto il mondo delle associazioni e vari comitati civici fondati spontaneamente si inserirono nel dibattito generale sull’importo messo a disposizione dal Comune, aumentato a 150.000 Euro all’insegna del motto: „Più siamo, più decidiamo.“

Fonte: Stefano Stortone, in: AAVV, Vivere meglio con più democrazia, 2011  
Vedi [www.canegratepartecipa.org](http://www.canegratepartecipa.org)

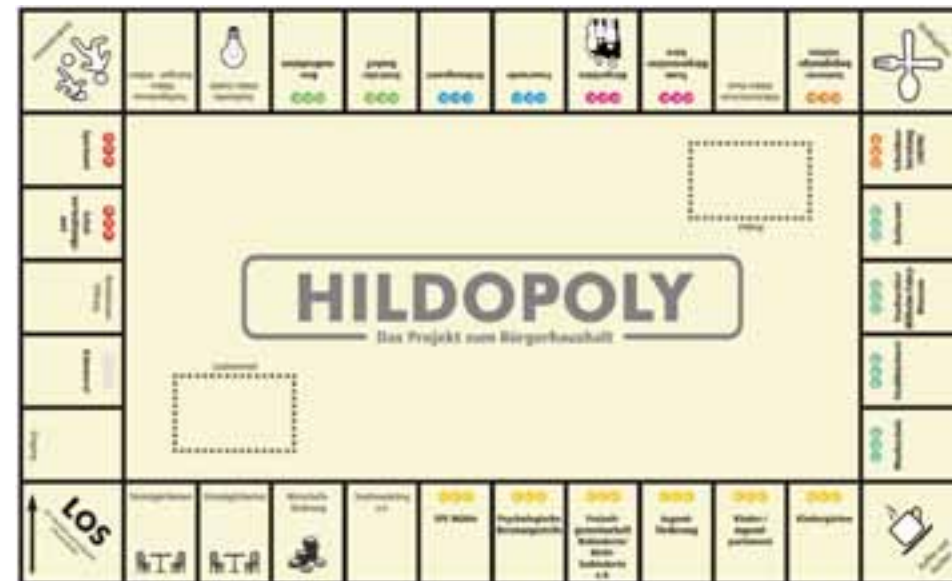


## 5 Esperienze con il bilancio partecipativo in Germania

Nel 2012 in Germania erano 207 i Comuni che in una o nell'altra forma consentivano ai propri cittadini di partecipare al bilancio di previsione. Nell'attuazione del bilancio di previsione non era tanto Porto Alegre o Comuni italiani o spagnoli a fornire un modello quanto la seconda città della Nuova Zelanda, Christchurch. In questa città si punta non tanto alla co-decisione dei cittadini sulle spese comunali, ma prevalentemente su un loro ruolo attivo nella definizione di politiche di sviluppo della città e nell'organizzazione dei servizi strettamente rispondente ai bisogni. Pure in Germania la modernizzazione dell'amministrazione comunale ha ottenuto più attenzione che i diritti di partecipazione in senso stretto. Negli anni '90 numerosi Comuni germanici, scivolati in una crisi finanziaria, si vedevano costretti a tagli nei bilanci, per cui si tendeva a coniugare più efficienza nella gestione finanziaria con più legittimazione dal basso. Venne introdotta l'elezione diretta del sindaco, venivano svolti sempre più referendum comunali. Inoltre si sperimentava con un ventaglio di altre forme di partecipazione come tavole rotonde, giurie civiche o consigli civici e l'Agenda 21 locale.

I primi bilanci partecipativi venivano introdotti sulla scia di un nuovo modello di democrazia locale denominato „Bürgerkommune“ (Comune del cittadini). Questa riforma, intitolata anche „Nuovo modello di governo“, obbligava i Comuni ad attuare alcuni criteri dell'economia privata. Dall'altra parte soprattutto l'SPD teneva molto al „New Public Management“, cercando di arginare la tendenza alla privatizzazione dei servizi pubblici. Partendo da questo modello di governo il concetto della Bürgerkommune guardava ai cittadini non solo come utenti, ma anche come portatori di un impegno civile nelle forme più svariate. La Fondazione Bertelsmann e Hans Böckler (DGB, confederazione dei sindacati) insieme diedero vita alla KGST (Istituto di management comunale, [www.kgst.de](http://www.kgst.de)) per intrecciare l'amministrazione moderna dei Comuni con la partecipazione dei cittadini.

Il primo bilancio partecipativo venne avviato nel 1998 a Mönchweiler nella Foresta Nera (2.500 abitanti). Seguì nel 2000 la cittadina Rheinstetten vicino a Karlsruhe (20.000 abitanti). Subito all'inizio emersero alcune caratteristiche tipiche dei bilanci partecipativi tedeschi. In Germania a differenza del modello brasiliano non conta tanto la redistribuzione di risorse pubbliche da un quartiere all'altro, da un gruppo sociale all'altro, da un tipo di investimento all'altro, ma si punta fortemente sulla responsabilità e rendicontazione dell'amministrazione



Nella città di Hilden (Nordreno Westfalia) al bilancio partecipativo è stato dedicato anche un gioco.

comunale. Partendo dal concetto di Bürgerkommune nella cabina di regia si trovano anche istituzioni indipendenti come per esempio fondazioni pubbliche per la modernizzazione dell'amministrazione pubblica. Il Land Nordreno-Westfalia in collaborazione con la Fondazione Bertelsmann nel 2005 lanciò un progetto pilota per il bilancio partecipativo. Le due cittadine Hilden (56.000 abitanti) e Emsdetten (35.000 abitanti) potrebbero rappresentare le due varianti tipiche del coinvolgimento dei cittadini nell'amministrazione comunale. La prima puntava a migliorare i servizi pubblici, la seconda era interessata a risanare i propri conti comunali. Nessuno dei due Comuni all'inizio del processo si trovò in una crisi finanziaria grave, benché entrambi situati in una regione industriale con problemi strutturali profondi. Entrambi già prima si erano vantati di una politica comunale molto attenta alle preferenze dei cittadini.<sup>9</sup>

Come si svolge un tale bilancio partecipativo? La città di Hilden informa i suoi cittadini sul percorso di partecipazione su tutti i canali disponibili: poi si svolge l'assemblea civica centrale, in cui i tecnici del Comune illustrano il bilancio e i prossimi grandi progetti e rispondono alle domande dei partecipanti. La maggior parte dei partecipanti viene scelta a caso e in seguito invitato personalmente, ma le assemblee sono aperte a tutti. Le proposte vengono verbalizzate e pubblicate. In seguito i proponenti vengono tenuti al corrente della

<sup>9</sup> Vedi Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Netzwerk: Kommunen der Zukunft, Hrsg., 2001), *Der Bürgerhaushalt - Ein Handbuch für die Praxis*; sowie [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de)

verifica delle loro proposte all'interno del Consiglio comunale. Alla fine del percorso si elabora un rapporto, che ogni cittadino può farsi spedire a casa o scaricare dal sito del Comune. A Hilden è stato anche sviluppato un gioco apposito, Hildopoly, soprattutto per avvicinare i giovani e le famiglie alle tematiche dello sviluppo e della gestione di una città.

Anche a Emsdetten si trattava di sanare le finanze comunali e di sviluppare un programma di risparmio insieme ai cittadini. Le proposte spaziavano dalla riduzione dell'organico, alla riduzione dei costi della politica, al taglio dei contributi alle associazioni fino all'aumento di tasse e tributi. Ogni partecipante può formulare una proposta ed assegnare dei punti. I punti disponibili per ciascuno possono anche essere cumulati su un'unica proposta. Infine, si calcola il punteggio finale del voto dell'assemblea civica. Il Consiglio comunale si assume l'incarico di riprendere queste proposte, ma resta libero di realizzarle o meno. Nell'assemblea civica successiva la Giunta comunale motiva le sue scelte e all'inizio dell'anno successivo presenta un accurato rendiconto dei progetti realizzati. Questa procedura non a caso è anche denominata „informazione-consultazione-rendicontazione“.

I risultati interni dei bilanci partecipativi in Germania vanno misurati secondo gli obiettivi posti. Tanti apprezzano i progressi compiuti nell'ambito della trasparenza e della comunicazione della finanza pubblica comunale, e senz'altro una minoranza di cittadini ha raggiunto una formazione pratica politica. Il bilancio comunale ora è più comprensibile e chiaro, ma i grandi progetti di investimento non vengono discussi nel quadro del bilancio partecipativo e neanche la loro approvazione. I cittadini non partecipano effettivamente ai processi decisionali, ma sono invitati a presentare proposte per migliorare i servizi pubblici comunali e l'infrastruttura. Gli effetti sociali dei bilanci partecipativi in Germania perciò sono piuttosto limitati.

Con queste forme di partecipazione in Germania si tenta di contrastare la rassegnazione e di rafforzare la responsabilità fra i cittadini, ma i politici comunali tedeschi evidentemente faticano a delegare una parte del potere ai cittadini. Dai risultati delle elezioni comunali non si riesce ad osservare un impatto dell'applicazione del bilancio partecipativo sulle simpatie degli elettori o un deciso aumento alla partecipazione al voto alle urne. In Germania l'enfasi è posta prima di tutto sulla modernizzazione dell'amministrazione sulla trasparenza e sulla rendicontazione. Un ruolo deliberativo dei cittadini o perfino il dibattito controverso nei forum civici è di importanza secondaria. Inoltre mancano Commissioni o gruppi di lavoro civici su argomenti singoli, capaci di un lavoro di analisi e elaborazione progettuale più approfondita, come si è verificato a Porto Alegre. Di regola i cittadini non sono chiamati ad esprimersi sul bilancio integrale del proprio Comune, oppure su tutto il bilancio di previsione degli investimenti, ma solo su una piccola parte di quest'ultimo.



Jochen Partsch

*„La partecipazione dei cittadini avrà successo solo se basata su una conoscenza più ampia dei problemi.“*

Intervista al sindaco di Darmstadt, Jochen Partsch

**Da quando a Darmstadt esiste un bilancio partecipativo e come si è sviluppata la partecipazione?**

J. Partsch: Dopo una prima fase di rodaggio a Darmstadt nel 2012 abbiamo rilanciato il bilancio partecipativo in base alle esperienze raccolte. Abbiamo modificato in primo luogo il periodo dello svolgimento, la scelta degli argomenti, la presentazione dei dati del bilancio di previsione e la comunicazione con i cittadini attraverso i Consigli di quartiere e le consulte. La partecipazione dei cittadini dal 2012 è notevolmente aumentata. Nel 2012 erano 113 i partecipanti, quest'anno ben 600. Nel 2013 sono arrivati 160 idee e 275 commenti. Nel 2013 è cresciuto soprattutto il numero dei commenti, perché il dialogo e il confronto con le proposte si è fatto più intenso. Nel 2012 i voti espressi all'urna sono stati 778, ma quest'anno siamo arrivati a 9.500 voti.

**A Darmstadt i cittadini possono presentare le loro proposte su sette aree tematiche. Con quale metodo si svolge la valutazione e la votazione su queste proposte?**

Partsch: Alla fase delle proposte, che dura quattro settimane, segue la fase della votazione di due settimane, in cui tutti i cittadini possono valutare le proposte pervenute con un voto pro o contro. La differenza fra i pro e contro esprime il tasso di consenso. A livello politico-amministrativo già prima abbiamo stabilito che in ognuno delle sette aree tematiche saranno le tre proposte col punteggio più alto, i cosiddetti TOP3, a poter confluire nel dibattito del Consiglio comunale.

***I cittadini possono ritrovarsi in assemblee civiche solo nei quartieri o anche a livello del Comune nel suo insieme?***

Partsch: In occasione dell'apertura del bilancio partecipativo 2013 i cittadini potevano informarsi sul bilancio comunale nell'ambito di una grande conferenza pubblica e discutere le prime idee con i dirigenti competenti del Comune. Inoltre, all'interno di assemblee di quartiere e nelle consulte sono stati presentati singoli progetti e programmi. Le associazioni e gruppi d'iniziativa civica sono stati incoraggiati dalla politica e dall'amministrazione a svolgere anche di propria iniziativa manifestazioni e incontri sul bilancio partecipativo di Darmstadt. Questa possibilità però non è stata colta da tanti.

***Le proposte dei cittadini piazzate al vertice della graduatoria da parte dell'amministrazione vengono poi verificate sotto il profilo tecnico e finanziario solo a votazione già avvenuta. Cosa succede se una proposta a quel punto è valutata non o difficilmente fattibile? Chi decide della „fattibilità“ di una proposta dei cittadini?***

Partsch: Le 21 proposte più gettonate dai cittadini vengono verificate dall'amministrazione secondo criteri prestabiliti. Tutte le proposte confluiscono nel nostro lavoro di consiglio, non conta che siano state qualificate come realizzabili o meno da parte dell'amministrazione. Della fattibilità decidono i decernenti, cioè gli alti dirigenti, che pure hanno il compito di presentare le proposte tecniche alla Giunta comunale che a sua volta li presenta al Consiglio comunale. Le proposte che non rientrano nella competenza del Comune o non sono realizzabili a causa di ragioni legali, vengono comunque portati a conoscenza di tutti i consiglieri. In ogni caso tutti i cittadini possono seguire esattamente l'iter che hanno seguito le loro proposte.

***Partsch: In quale misura le proposte TOP3 vengono pi effettivamente realizzate? Esiste un obbligo preciso oppure è previsto un limite massimo di spese ammissibili per tali proposte dei cittadini?***

La decisione sulla realizzazione delle proposte TOP3 spetta al Parlamento municipale. Non c'è né un obbligo di dover realizzare un preciso numero di proposte, né una parte del bilancio riservato a monte per le idee dei cittadini. Ma per la credibilità del bilancio partecipativo di Darmstadt è essenziale trasformare alcune idee dei cittadini in realtà. È questo che crea più motivazione fra i cittadini a continuare la loro partecipazione.

***Il Comune di Darmstadt è fortemente indebitato. Come si riesce a coniugare la necessità di tagli e risparmi con il bilancio partecipativo?***

Partsch: La situazione finanziaria della città della scienza Darmstadt è difficile. Il nostro obiettivo è quello di raggiungere un bilancio in pareggio e ciò inevitabilmente richiede dei tagli. Sullo sfondo della nostra partecipazione allo schermo di protezione comunale e del proseguimento del progetto „Consolidamento e efficienza“ è necessario consultarsi con i cittadini sulle priorità di risparmio e sulla razionalizzazione delle spese. Il bilancio partecipativo di Darmstadt perciò non punta solo a proposte di risparmio di spesa, ma anche a proposte per migliorare le entrate. Inoltre il bilancio partecipativo è uno strumento valido per discutere coi cittadini della situazione finanziaria della nostra città. Tanti cittadini

in questa occasione si occupano per la prima volta del bilancio comunale.

***Nel 2013 600 cittadini hanno attivamente partecipato ai dibattiti sul bilancio partecipativo. Su una popolazione totale di 145.000 questo può apparire una cifra modesta. Come si può accrescere la partecipazione?***

Partsch: Io sono molto contento che 600 concittadini si siano attivamente occupati del nostro bilancio, già questo supera di gran lunga il numero di cittadini che prima del bilancio partecipativo si siano occupati di questioni di bilancio. Naturalmente sarei contento se il numero potesse continuare a crescere. Eventualmente potremmo iniziare ancora prima nell'anno gli incontri di informazione, potremmo coinvolgere più gente nei quartieri, pubblicizzare ancora di più il bilancio partecipativo di Darmstadt. Poi è molto importante prendere sul serio le proposte pervenute e realizzarne più possibile per segnalare l'efficacia dello strumento.

***Il bilancio partecipativo di Darmstadt seguendo il modello di altri Comuni, forse sarà integrato da inchieste generali per aumentare la sua rappresentatività?***

Partsch: Finora nell'ambito del nostro bilancio partecipativo non abbiamo fatto nessuna inchiesta, che in futuro sarebbe però pensabile e potrebbe ampliare la gamma di opinioni e prospettive. Dall'altra parte Darmstadt periodicamente si rivolge ai suoi cittadini con inchieste su vari argomenti fra i quali anche domande sulle finanze comunali.

***In quale maniera la Giunta comunale, dopo la conclusione del rispettivo anno esercizio, rende conto della realizzazione delle proposte dei cittadini?***

Partsch: I risultati del bilancio partecipativo a conclusione del dibattito sul bilancio vengono documentate in una rendicontazione pubblica. Questo comprende sia le delibere degli organi politici sia la motivazione per queste delibere. Tutto lo svolgimento del bilancio partecipativo viene documentato e quindi reso accessibile ai cittadini.

***Il bilancio partecipativo a Darmstadt dal Suo punto di vista è stato un successo?***

Partsch: Il nostro bilancio partecipativo porta ad un confronto su come si può creare più informazione e comprensibilità sul bilancio di previsione, quindi sulle finanze comunali. Si tratta di un dibattito molto importante, perché la partecipazione dei cittadini avrà successo solo se basata su una conoscenza più ampia dei problemi. Il successo del bilancio partecipativo consiste prima di tutto nell'alto numero di proposte, di voti espressi e nell'ampio dibattito fra i cittadini. È ancora prematuro dar una valutazione finale, perché prima si tratta di applicare l'esito del processo partecipativo. Inoltre, si tratta di trasformare il nostro bilancio partecipativo in uno strumento regolare e permanente.

Per approfondire:

<http://da-bei.darmstadt.de/discuss/Buergerhaushalt2013>

## 6 Puente Genil (Andalusia): il bilancio partecipativo come parte di un concetto integrale di partecipazione dei cittadini

Come altri Comuni piccoli e grandi della Spagna la cittadina di Puente Genil (31.000 abitanti) nella Comunità autonoma dell'Andalusia ha introdotto una partecipazione dei cittadini integrale, basata su una legge specifica (Reglamento de Participación Ciudadana, Puente Genil, gennaio 2001). Un elemento fondamentale di questi diritti partecipativi è formato dal bilancio partecipativo, in uso in questa città dal 2000. Si tratta di una procedura ben strutturata con chiare regole e obblighi di tutte le parti coinvolte. Schematicamente il bilancio partecipativo a Puente Genil si svolge con le seguenti tappe:

Mese	Fase	Tappa del percorso partecipativo
marzo-aprile	<i>Le giornate del bilancio partecipativo per l'anno successivo</i>	Il sindaco rende conto dell'anno esercizio precedente. Si presenta lo statuto con le regole del gioco, si discutono i criteri per la selezione delle priorità, si determina la parte del bilancio comunale oggetto della partecipazione.
maggio	<i>Pubblicizzazione</i>	Tramite tutti i canali disponibili (stampa, TV, Internet, pieghevoli, manifesti, lettere) si rende noto il calendario delle assemblee civiche
giugno	<i>Assemblee civiche (per quartiere e per area tematica, se richiesto) Elezione del Consiglio del bilancio partecipativo</i>	Le assemblee sono aperte a tutti e vengono facilitate dai tecnici del Comune. Si presentano proposte di progetti, dibattito e formazione di graduatorie con un sistema di punteggio.  Le assemblee eleggono i loro rappresentanti del "Consiglio del bilancio partecipativo" ( <i>Consejo de Ciudad</i> ), l'organo supremo del bilancio partecipativo composto da delegati e dal Consiglio locale della partecipazione), per elaborare il bilancio e controllare la sua realizzazione.
luglio/agosto	<i>Verifica</i>	Valutazione di fattibilità tecnica e finanziaria delle proposte civiche
settembre/ottobre	<i>Elaborazione del bilancio di previsione</i>	Il Consiglio del bilancio partecipativo e la Giunta comunale insieme elaborano il bilancio. Il primo è competente per quella parte del bilancio sottoposto alla partecipazione diretta dei cittadini.
dicembre	<i>Approvazione del bilancio</i>	Nel Consiglio comunale il bilancio elaborato di tal modo viene discusso e posto a votazione.
anno successivo	<i>Esecuzione e controllo</i>	Nell'anno successivo la gestione delle finanze comunali si svolge secondo questo bilancio. Il Consiglio del bilancio partecipativo ha un diritto di informazione e di controllo.



Monica Luque Rodríguez (a destra), Gloria Gálvez Fernández

### *Puente Genil: partecipare alle scelte finanziarie e non solo*

Intervista con Monica Luque Rodríguez, assessora all'innovazione, alle nuove tecnologie, al governo aperto e alla partecipazione civica, e Gloria Gálvez Fernández, coordinatrice della partecipazione civica del Comune di Puente Genil (Andalusia, Spagna).<sup>100</sup>

***In Spagna si applicano forme diverse del bilancio partecipativo (BP) rispetto a quelle realizzate in Italia e Germania. Il vostro modello ricorda quello di Porto Alegre in Brasile. A chi vi siete ispirati di più?***

Luque Rodríguez: La prassi di questi metodi si scosta sempre dalla teoria. Applicando una forma di partecipazione in un Comune specifico, dobbiamo sempre adattarlo ai bisogni e alle specificità locali. A Puente Genil dal 2000 abbiamo sviluppato un modello proprio che è stato continuamente migliorato per renderlo più semplice e funzionale per il cittadino. In ogni caso: il Brasile è uno dei nostri punti di riferimento.

<sup>100</sup> L'intervista è stata condotta dall'autore il 25 giugno 2013 al municipio di Puente Genil.

### **Quali sono gli elementi di questo metodo?**

Galvez Fernandez: Elemento centrale sono le assemblee civiche che sono continuamente aumentate. Nel 2000 furono 8, ora sono diventate 16, cioè una per ogni quartiere e ogni frazione. Tutte queste unità locali hanno i loro problemi specifici di cui va tenuto conto anche nel BP. Come Giunta comunale utilizziamo queste assemblee anche per informare, spiegare nuovi problemi e illustrare ai cittadini tutto il percorso del BP.

### **In queste assemblee civiche si può votare sia su proposte per il quartiere sia per tutto il comune nel suo insieme. Per ogni settore politico possono essere scelte tre misure prioritarie. Come si svolge questo processo di scelta?**

Luque Rodríguez: Procediamo secondo i singoli settori di competenza degli assessori. Ogni cittadino in queste assemblee ha il diritto di presentare una proposta in ognuno di questi settori, sia per il suo quartiere o frazione, sia per la città nel suo insieme. Partendo da queste proposte per ogni settore si forma un elenco delle misure prioritarie applicando criteri precisi. Le proposte più votate arrivano alla stretta finale. Inoltre i cittadini possono anche formulare proposte libere per tutto il Comune che saranno poi discusse nel cosiddetto Consiglio del BP. Alla fine si eleggono i rappresentanti per questo Consiglio che è composto dai delegati delle assemblee e dal Consiglio locale per la partecipazione civica.

### **I criteri di selezione delle proposte non vengono fissati una volta per tutte, ma possono essere ridefiniti ogni anno. Quali sono questi criteri?**

Galvez Fernandez: Per esempio c'è il numero di cittadini beneficiari di un progetto, i bisogni fondamentali non soddisfatti, gli effetti ecologici e sociali sul quartiere, il tipo di utente della futura struttura, un deficit nella dotazione con infrastrutture di base ed altri ancora. In principio equivalgono a quelli applicati anche da parte dei politici e dell'amministrazione, quando si tratta di valutare l'urgenza, la fattibilità, gli effetti di un progetto. In base a questi criteri dalla massa delle proposte dei cittadini loro scelgono le misure prioritarie per ogni settore.

### **Il governo comunale quindi in questo processo ha un ruolo piuttosto importante: si spiegano i problemi, si presentano i progetti urgenti, si indicano i limiti...**

Luque Rodríguez: Sì, perché effettivamente ogni anno i cittadini ci presentano tante proposte che non riusciamo a realizzare per mancanza di risorse. Come Comune abbiamo spese correnti e servizi di base che bisogna assolutamente garantire. La parte restante è aperta alla partecipazione dei cittadini. Nei primi 7 anni di applicazione del BP abbiamo accumulato tanti progetti che ci servirebbero altri 7 anni per smaltirli tutti. Perciò nel 2009 siamo stati costretti a bloccare le proposte per poter affrontare i progetti già presenti e approvati. Non serve a nulla continuare a raccogliere proposte nuove che non potranno essere messe in pratica.

### **Come viene verificata la fattibilità delle proposte dei cittadini?**

Luque Rodríguez: Certo, questo va sempre chiarito sia da parte degli uffici competenti, sia trasversalmente da più ripartizioni se necessario. A livello tecnico e politico dobbiamo



*A Puente Genil anche il piano strategico di sviluppo del Comune viene elaborato con una procedura partecipativa.*

sapere cosa decidiamo e perché. Il sindaco e io come assessora per la partecipazione civica oppure un funzionario competente possiamo subito entrare nel merito di una proposta. Se ciò non fosse possibile nella stessa assemblea, la risposta viene comunicata al cittadino in un momento successivo. Comunque registriamo tutto e cerchiamo una soluzione. Se per esempio non so rispondere su una proposta per nuova struttura sportiva, passo questo argomento ai colleghi in Giunta.

### **Dopo lo svolgimento di tutte queste assemblee civiche come si arriva alla lista finale delle priorità volute dai cittadini per tutto il comune che sarà poi consegnata al Consiglio comunale?**

Luque Rodríguez: Le proposte raccolte nelle 16 assemblee civiche vengono riassunte dal Consiglio della Città, che è l'organo supremo del bilancio partecipativo. È composto dai delegati delle assemblee e dai membri del Consiglio locale di partecipazione che a sua volta riunisce soprattutto le associazioni del nostro comune. Questo ha il compito di ordinarle secondo i criteri di priorità determinati insieme all'inizio del percorso. I criteri sono i seguenti: il numero di beneficiari del progetto, il tipo di popolazione beneficiaria, il luogo dell'attività, il numero dei potenziali utenti, l'urgenza e la necessità dell'intervento, un eventuale ritardo nella dotazione infrastrutturale del quartiere proponente.

### **Una volta trascorso l'esercizio del bilancio partecipativo in che modo la Giunta comunale rende conto del suo operato?**

Galvez Fernandez: Lo slogan è questo: „Il sindaco rende conto dell'esercizio svolto“. Infatti,

ha parlato a tutte le assemblee civiche per spiegare cosa è stato fatto, perché alcuni dei progetti sono rimasti invariati e si spiega se in futuro potranno essere realizzati. Alcuni progetti non possono essere realizzati in un anno solo, per altri semplicemente mancano i fondi. Se qualcosa non è stato realizzato il sindaco ne spiega i motivi, siccome spesso i cittadini non conoscono esattamente i limiti di competenza del Comune o non riescono a valutare bene tutti i problemi del nostro comune.

***Come riuscite a garantire una buona partecipazione alle assemblee civiche? In termini numerici come si sta sviluppando?***

Luque Rodríguez: I cittadini devono avere la sensazione che queste assemblee non sono uno spreco di tempo e che il BP serve per risolvere i problemi del loro quartiere e del nostro comune. Noi cerchiamo di prendere sul serio tutti i partecipanti. Facciamo di tutto per pubblicizzare le assemblee per raggiungere un alto grado di partecipazione. È solo con la gente che possiamo applicare questa forma di partecipazione, per cui dobbiamo continuamente motivarli ad attivarsi.

Galvez Fernandez: Più che il numero dei partecipanti da noi conta la qualità di tutto il percorso di partecipazione. I cittadini sacrificano il loro tempo libero dopo una giornata di lavoro, per cui devono essere sicuri che ne valga la pena. Sono loro gli attori principali di questo processo, mentre noi amministratori accompagniamo il processo. Mettiamo a disposizione un servizio di assistenza per i bambini affinché vengano anche i genitori giovani, e chiudiamo già verso le ore 23, un'ora insolita per l'Andalusia. Cerchiamo di rendere interessante la partecipazione.

***Il Consiglio del BP e la Giunta comunale alla fine elaborano insieme la „matrice del bilancio di previsione“. Come si svolge questo passo cruciale del BP?***

Luque Rodríguez: Quando il Consiglio del bilancio partecipativo ha ordinato tutte le proposte secondo la priorità, una sua delegazione si incontra con la Giunta comunale. La Giunta si assume la responsabilità di inserire le proposte uscite dal bilancio partecipativo, nella misura predefinita sul totale del bilancio di previsione, seguendo esattamente l'ordine di priorità posto dai cittadini. Nell'anno successivo la Giunta ha il compito di realizzare queste proposte, sotto il controllo del Consiglio del bilancio partecipativo. I progetti che non possono essere realizzati slittano agli anni successivi, riservando alla Giunta solo la facoltà di decidere in quale misura si applicano le proposte dei cittadini.

***Alla fine spetta al Consiglio comunale sotto la propria responsabilità politica approvare le proposte dei cittadini. Di regola queste proposte vengono pienamente riprese e approvate dal Consiglio comunale?***

Galvez Fernandez: Il Comune deve coprire un'ampia gamma di spese obbligatorie. La Giunta comunale determina quale parte del futuro bilancio è da inquadrare nel BP. I cittadini naturalmente sanno che vanno a decidere solo di una parte del bilancio annuale. Noi siamo costretti a definire le priorità negli investimenti, anche perché a volte i cittadini non sanno quali servizi di base vanno assolutamente garantiti. Per esempio ogni anno dobbiamo investire nella manutenzione della rete idrica e fognaria. Inoltre ora ci troviamo in una crisi

economica e finanziaria, i fondi disponibili anche per i Comuni si riducono, perfino i soldi per certi servizi di base stanno calando. La Spagna deve risparmiare a tutti i livelli di governo.

***Col BP avete creato sufficiente trasparenza nelle finanze comunali?***

Luque Rodríguez: In Andalusia ora c'è una nuova legge sulla trasparenza nella gestione della finanza pubblica valida anche per tutte le amministrazioni comunali. Ma i cittadini non si presentano individualmente al municipio per chiedere una rendicontazione su quella o quell'altra spesa e su tutto il bilancio. Con il BP è stata creata una piattaforma per offrire a tutti i cittadini tutte le informazioni sul bilancio e questo in forma comprensibile. Questo da noi è diventato un diritto fondamentale e una prassi politica.

***Ci sono critiche che il BP non sia sufficientemente rappresentativo?***

Galvez Fernandez: No, perché ognuno sa che le assemblee sono aperte a tutti e ognuno può liberamente partecipare e dire la sua. Attraverso Internet i cittadini possono trasmettere le loro proposte anche dopo le assemblee e sulla piattaforma online continua il dibattito. Chiunque desideri commentare il bilancio di Puente Genil, lo può fare su questo sito pubblico, ma le assemblee sono molto importanti perché i cittadini possono confrontarsi direttamente con i politici e gli amministratori.

Luque Rodríguez: Dobbiamo pubblicizzare ancora meglio tutto questo processo, anzi dobbiamo fare un vero e proprio marketing, anche per stimolare più coraggio fra i cittadini nell'occuparsi di questi argomenti. I politici devono promuovere attivamente questo percorso.

***Quali sono stati i risultati principali raggiunti finora col BP?***

Luque Rodríguez: Senza dubbio i progetti del Comune ora si armonizzano meglio con le priorità e le preferenze sentite dai cittadini. Più partecipazione diretta, una miglior selezione dei singoli investimenti, più coordinamento anche all'interno dell'amministrazione, più rendicontazione da parte dei cittadini - questi e altri sono i primi risultati. Ma vediamo anche la necessità di coinvolgere i cittadini nella programmazione a medio e lungo termine. Nel 2000 tutto questo metodo era nuovo. Ora sappiamo che era importante creare un luogo pubblico in cui tutti i cittadini possano discutere liberamente delle finanze comunali e poi anche incidere nelle scelte di bilancio.

## 7 Gli effetti dei bilanci partecipativi

Non si possono generalizzare considerazioni sugli effetti dei vari metodi di bilancio partecipativo finora attuati in centinaia di Comuni. Di importanza significativa è il rispettivo modello applicato (vedi cap. 2), ma anche tutto il contesto politico, sociale e culturale del Comune. Infine, non è secondaria la volontà politica dei rappresentanti eletti nonché l'interesse mostrato dagli stessi cittadini. Un presupposto pratico per un buon funzionamento di un tale percorso partecipativo sono anche le risorse personali e finanziarie che il Comune mette a disposizione. Un bilancio partecipativo, teso ad avere un effetto palpabile, ha bisogno di personale qualificato, di località adatte e di un'attrezzatura di base. Inoltre conta molto una buona pubblicizzazione, soprattutto nella fase di lancio di una nuova forma di partecipazione. Dato che i Comuni oggi spesso sono costretti a tagli finanziari, spesso si obietta che sarebbe contraddittorio spendere di più per un metodo di co-decisione per poi dover tagliare più spese vive. Vari autori<sup>11</sup> rispondono che i benefici materiali e immateriali di un bilancio partecipativo ben riuscito supererebbero di gran lunga i suoi costi. Nella valutazione degli effetti di regola si fa riferimento a tre criteri principali: la modernizzazione dell'amministrazione, il rafforzamento dell'equità sociale e il miglioramento della cultura politica. Di seguito elenchiamo altri criteri ancora.

### a) La modernizzazione dell'amministrazione

Herzberg/Röcke/Sintomer<sup>21</sup> nelle loro analisi trasversali in tutta Europa hanno individuato cinque trend principali nella modernizzazione dell'amministrazione comunale: un aumento della trasparenza e quindi una funzione di controllo da parte dei cittadini, un miglioramento dei servizi pubblici su proposte e segnalazioni dei partecipanti, una collaborazione migliore fra singole ripartizioni dell'amministrazione comunale, un sollecito per le procedure amministrative interne, l'elaborazione di pareri scientifici su questioni centrali della vita pubblica. Dall'altra parte una riduzione dei costi e una riforma strutturale dell'amministrazione,

<sup>11</sup> Cfr. Carsten Herzberg/Cécile Cuny (2007), *Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region „Berlin-Brandenburg“*

<sup>12</sup> Questa parte fa riferimento ai risultati emersi nella grande ricerca internazionale di Sintomer Yves/Herzberg Carsten/Röcke Anja (2005): *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Field studies, graphics, tables, quantitative analysis, methodological background. Volume II - Documents*, Berlino, [www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)

prodotti direttamente dai bilanci partecipativi, si registrano solo eccezionalmente. I Comuni sono stati motivati a spiegare meglio i loro bilanci, a rendere più trasparente la loro gestione finanziaria e a descrivere meglio le prestazioni dell'amministrazione comunale.

Un criterio di fondo sembra quindi essere quello di riuscire a stimolare un processo di modernizzazione integrale dell'apparato comunale. Questo a Porto Alegre senza dubbio è stato il caso; in Germania con la sua cultura amministrativa già molto evoluta il processo di modernizzazione è stato di ordine secondario, ma si è riusciti a migliorare la comunicazione fra politica, amministrazione e cittadini.

### b) Più conoscenze sul bilancio comunale

I bilanci partecipativi possono riuscire bene se i cittadini si informano meglio delle finanze comunali. Questo richiede degli sforzi aggiuntivi dell'amministrazione nel fornire informazioni più comprensibili e di offrire spiegazioni appropriate per il cittadino medio. Non si tratta di conoscere tutti i dettagli, ma il funzionamento generale del bilancio comunale, il tipo di entrate e spese, gli obblighi e le possibilità finanziarie, lo spazio di manovra per eventuali modifiche. È stato accertato che le conoscenze e le competenze propositive dei partecipanti al bilancio partecipativo sono aumentate. Questo effetto è stato raggiunto solo in quei casi, in cui queste procedure di partecipazione sono state applicate a lungo termine.

### c) La comunicazione fra cittadini e politici

In tanti casi la comunicazione fra cittadini e politici è migliorata, soprattutto in quei casi dove tale comunicazione prima non aveva funzionato bene. Non risultano evidenze che nei Comuni, che applicano il bilancio partecipativo, il partito responsabile dell'introduzione del bilancio partecipativo abbia avuto riscontri elettorali tangibili (come avvenuto invece a Grottammare).

### d) Il coordinamento all'interno della società civile

Ciò vale soprattutto per quelle procedure che implicano incontri regolari dei cittadini per un periodo più lungo, durante il quale si potevano presentare non solo proposte individuali al bilancio comunale, ma anche progetti più complessi e strutturali. A questo scopo non bastano solo due giri di assemblee civiche. Questo effetto, invece, si registra laddove i cittadini diventano veri co-attori e organizzatori del percorso partecipativo come a Grottammare e Puente Genil. In questi casi si passa ad un ampio scambio di idee fra persone impegnate, che porta ad una responsabilità più forte e condivisa a livello di quartiere e anche dell'intero comune.

### e) Giustizia sociale

La finalità di una redistribuzione più equa delle risorse, molto pronunciata nell'esperienza di bilancio partecipativo di Porto Alegre in Europa, non è molto accentuata. In Italia si può

citare il caso di Grottammare che ha portato ad un tessuto urbano socialmente più equilibrato. In altri casi (Albacete in Spagna per esempio) minoranze sociali ed etniche sono riuscite ad ottenere una miglior integrazione, perché sono state dotate di un diritto specifico di rappresentazione durante il percorso partecipativo. Per conseguire più equità distributiva occorrerebbe coinvolgere gruppi sociali deboli e poco affini ai dibattiti politici. A questo scopo non basta la sola pubblicizzazione degli eventi, ma bisognerebbe coinvolgere questi cittadini di persona. Infine, un effetto redistributivo del bilancio partecipativo è anche legato al tipo stesso delle spese comunali sottoposte a questo metodo. Più spese e entrate del Comune sono socialmente rilevanti, più misurabile sarebbe un potenziale effetto fra i quartieri e gruppi di diversa composizione sociale.

#### f) La qualità della co-decisione democratica

Un criterio centrale del successo di un bilancio partecipativo naturalmente consiste nell'aumento della misura e della qualità della partecipazione dei cittadini. Questa non è fine a sé stessa, ma forma una delle condizioni per il grado di benessere personale e la qualità della vita in un Comune.<sup>13</sup> Il grado (la misura) della partecipazione non può essere misurato solo conteggiando il numero di partecipanti agli incontri di vario tipo e il numero di proposte, contatti e messaggi pervenuti. Solo una minoranza di cittadini, secondo le esperienze raccolte in Europa, si reca alle assemblee civiche, ma già lo stesso evento dispiega i suoi effetti sulla politica comunale. L'intensità e la qualità della partecipazione dipende essenzialmente dal carattere deliberativo del metodo. Laddove i cittadini sono dotati di un diritto al voto e alla decisione, c'è più interesse e motivazione. Quando il metodo si ferma ad organizzare informazione, consultazione e rendicontazione, l'interesse è più contenuto. Quando i Comuni si avvalgono del bilancio partecipativo solo per trasportare meglio la loro politica o per far digerire meglio i tagli inevitabili, la partecipazione diminuisce.



<sup>13</sup> Su questo argomento vedasi i risultati di ricerche empiriche condotte in Svizzera: Bruno S. Frey/Alois Stutzer (2006), *Economia e felicità. Come l'economia e le istituzioni influenzano il nostro benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano

## 8 Le dieci domande più frequenti sul bilancio partecipativo

### 1. A che serve un bilancio partecipativo, se il Comune è costretto a risparmiare?

Come lo Stato, le Regioni e le Province autonome anche i Comuni sono sempre più costretti a tagli nelle loro spese. Gli investimenti vengono valutati con più scrupolosità perché una parte crescente è spesa fissa corrente e non variabile. I cittadini comprendono questi vincoli e in tempi di rigore finanziario possono contribuire a porre priorità per realizzare investimenti più urgenti e maggiormente richiesti. I tagli nei bilanci comunali si attuano in forma più equa se gli interessati possono esprimersi direttamente. In alcuni comuni tedeschi i cittadini, per via del bilancio partecipativo, hanno proposto di aumentare tasse e tributi comunali.

### 2. La materia del bilancio pubblico non è troppo difficile per il cittadino medio?

Certamente, se guardiamo il modo in cui quasi tutti i Comuni presentano i loro bilanci preventivi, oggi sicuramente tale tipo di documento è di difficile lettura perfino per gli stessi consiglieri comunali. Il bilancio come documento tecnico deve rispondere a precisi schemi previsti da norme statali, ma l'amministrazione può fare del suo meglio per illustrarlo e spiegarlo al pubblico. A questo scopo può avvalersi della collaborazione sia dei propri collaboratori sia di specialisti esterni. A Porto Alegre e in tante altre grandi città sono centinaia di migliaia di persone ad occuparsi delle finanze del loro Comune. In tal modo aumentano le conoscenze e cresce una cultura di collaborazione fra cittadini e amministratori.

### 3. Con il bilancio partecipativo non vengono create aspettative che il Comune non può soddisfare?

Sono relativamente pochi i casi di bilancio partecipativi in cui i cittadini possono votare direttamente il "loro bilancio". Di norma rimangono prerogativa del Consiglio comunale l'impostazione generale, la determinazione delle spese fisse obbligatorie e i grandi progetti infrastrutturali. Infine la competenza giuridica di approvare e mettere in opera il bilancio è



strettamente riservata alle istituzioni elette. Inoltre viene stabilito a monte quale parte del bilancio di previsione del Comune sarà sottoposta alla partecipazione dei cittadini. Il Comune, quindi, può gestire il processo limitando la parte del bilancio sottoposto alle scelte dei cittadini.

#### **4. Come si evita che ci siano solo "i soliti protestatari"?**

In linea di massima i bilanci partecipativi sono aperti a tutti i cittadini. A causa di vari fattori sociali partecipano soprattutto persone dotate di più conoscenze e tempo da destinare alla politica nonché rappresentanti di gruppi di interesse tesi a portare avanti dei progetti precisi, comunque partecipando a titolo individuale. Ma il Comune può fare il possibile per coinvolgere tutta la popolazione: inviti personali a tutti i cittadini con indicazione chiara dell'agenda e del calendario, interventi di "marketing sociale". In aggiunta, il sindaco può invitare specificamente un campione di persone scelte secondo criteri precisi (età, genere, quartiere, professione, titolo di studio ecc.) per garantire più rappresentatività.

#### **5. Il bilancio partecipativo non è una procedura troppo costosa?**

No, perché una maggior democrazia e partecipazione diretta implica certamente dei costi. I cittadini hanno il diritto di essere maggiormente coinvolti nelle decisioni, in veste di contribuenti sono loro ad assumersene le spese. I costi di questi percorsi peraltro sono relativamente modesti. Nei Comuni tedeschi si è calcolata una spesa massima di 50 centesimi per abitante. Se un bilancio partecipativo porta a decisioni più largamente condivise e democraticamente più legittime, ciò costituisce sicuramente un progresso per la democrazia. Il bilancio partecipativo non solo deve condurre ad una maggior democrazia "sentita", ma anche ad una finanza pubblica più razionale e parsimoniosa nell'interesse di tutti.

#### **6. Né gli amministratori né i cittadini hanno esperienza con queste procedure. Non sarebbe meglio lasciare tutta questa materia agli esperti?**

I fondi del bilancio comunale sono destinati a promuovere interessi pubblici. Di regola sono i gruppi di interesse e le associazioni di categoria più influenti che attraverso i partiti riescono a far valere i loro interessi. Questi processi non si svolgono alla luce del sole. Il bilancio comunale non è un segreto, deve essere spiegato ai cittadini da parte dei suoi autori. Gli esperti pagati dal Comune sono a servizio dei cittadini, non viceversa. Le proposte avanzate dai cittadini vanno valutate; in pochi giri di consultazione si riesce ad acquisire una certa dimestichezza con la materia.

#### **7. Il bilancio partecipativo si presta anche per città più grandi?**

Gli esempi di Porto Alegre (1,4 Mio. di abitanti), Siviglia (700.000), Bonn (300.000), Salford (218.000) confermano questa possibilità. Gli elementi procedurali vanno comunque

adattati alla rispettiva dimensione del Comune, organizzando il percorso su due o tre livelli (quartieri, zone, distretti). Questo in Alto Adige/Sudtirolo vale sicuramente per il Comune di Bolzano, eventualmente anche per Merano. Irrrinunciabile, inoltre, nel caso di città più grandi la nomina di rappresentanti dei cittadini in appositi organi del bilancio partecipativo. Questo rappresenta una struttura parallela alle istituzioni elette, coadiuva lo svolgimento del processo e si prende cura degli interessi dei quartieri.

#### **8. I cittadini semplici hanno piena responsabilità per i problemi di una città?**

I bilanci partecipativi applicati in diversi paesi hanno evidenziato che i cittadini nelle loro proposte e votazioni ci tengono molto anche agli interessi generali, travalicando gli interessi del proprio gruppo sociale e del proprio quartiere. In fin dei conti, come nel caso di tanti interventi discussi dai politici e dai consigli, si arriva alla domanda: "Possiamo permettercelo?" La conoscenza più precisa della disponibilità e del reperimento delle risorse contribuisce ad evitare che nel corso della partecipazione civica si costruiscano troppi castelli in aria.

#### **9. Un bilancio partecipativo può essere realizzato anche solo una volta?**

Fondamentalmente sì. Tuttavia si raccomanda di progettare l'attuazione di questo metodo partecipativo per un periodo più lungo, cioè almeno 2-4 anni. Nel caso ideale il bilancio partecipativo dovrebbe entrare nella prassi regolare dell'elaborazione annuale del bilancio di previsione. Inoltre le esperienze nei Comuni hanno dimostrato che lo svolgimento del bilancio partecipativo di anno in anno riesce meglio, cala il dispendio amministrativo ed aumenta l'interesse dei cittadini.

#### **10. Come si può evitare che i cittadini decidano qualcosa, che la maggioranza del Consiglio comunale elimina proseguendo con i propri progetti?**

Questo va evitato con l'aiuto di obblighi precisi della Giunta prima dell'avvio della procedura (regolamento del bilancio partecipativo) e di documentazione e rendicontazione sulla realizzazione del bilancio partecipativo in seguito. Il sindaco, assieme all'assessore alle finanze, ha il dovere di rendere pubblicamente conto dell'attuazione di tutto il bilancio, ma specificamente delle sue parti sottoposte alla partecipazione diretta. Il sindaco deve informare i cittadini in merito a quali delle loro proposte sono state attuate, e se non lo sono state, deve spiegarne i motivi. Questa fase è indispensabile per far fronte alla responsabilità politica che l'organo eletto detiene. Il grado di applicazione dei risultati del bilancio partecipativo è anche un importante banco di prova per la fiducia dei cittadini nei loro amministratori che si potrà esprimere in occasione di una successiva tornata elettorale.

## 9 Il primo Comune sudtirolese con un bilancio partecipativo

Intervista con il sindaco del Comune di Malles, Ulrich Veith

Malles come primo Comune<sup>14</sup> della provincia di Bolzano ha introdotto il bilancio partecipativo nel suo statuto comunale. Già nel 2012 vi è stato un primo tentativo che ora sta per essere realizzato. Ne abbiamo parlato col sindaco Ulrich Veith.

**Come possono i cittadini oggi presentare delle proposte per il bilancio di previsione del Suo Comune? Esistono diritti democratici a questo scopo?**

Veith: Attualmente il bilancio di previsione viene elaborato in Giunta e a metà dicembre viene approvato dal Consiglio comunale. Da tre anni procediamo di questo modo: in ottobre si annuncia che il preventivo va preparato e tutti i consiglieri e presidenti dei gruppi locali del partito possono fare le loro proposte. Queste vengono discusse nella riunione di novembre del Consiglio comunale. Poi, tutti i partecipanti hanno ancora tre settimane per depositare emendamenti e ulteriori proposte. I cittadini possono esprimersi in occasione delle udienze ed in eventuali assemblee civiche, ma fino a questo momento non vi sono associazioni specifiche sul bilancio.

**Come vengono informati i cittadini sul bilancio del Comune di Malles?**

Veith: I cittadini sono scarsamente informati del bilancio. Io stesso non sono riuscito a capire il bilancio comunale prima di mettermi attivamente in politica. In generale i cittadini dovrebbero interessarsi circa la situazione delle finanze del proprio Comune. Cosa significa per esempio un investimento di 1 milione di Euro per un Comune di 5.000 abitanti come il nostro? Quali conseguenze comporta questa spesa per le tasse e i tributi che dobbiamo addossare ai cittadini? I cittadini, alla pari degli amministratori, devono pensare alla copertura delle spese dei progetti e degli interventi che richiedono.

**Finora una parte cospicua delle entrate era garantita dalla Provincia?**

Veith: Da noi il finanziamento di base dei Comuni è sostenuto dalla Provincia autonoma. Nuovi progetti, investimenti di ogni tipo non avevano ripercussioni sulle tasse ed imposte comunali. In Svizzera è diverso, perché buona parte del bilancio comunale è coperto da tributi propri, il bilancio di previsione viene sempre discusso in un'apposita assemblea civica generale. Gli sviz-

<sup>14</sup> „Il bilancio partecipativo è introdotto come una forma pubblica di partecipazione relativa all'impostazione del bilancio di previsione comunale ed alle sue priorità. Tramite tale forma di partecipazione l'amministrazione comunale promuove la trasparenza e l'assunzione di responsabilità tanto per le spese pubbliche quanto per le possibilità di risparmio. L'attuazione viene regolata con apposito regolamento comunale.“ (Statuto comunale di Malles, 2012, Art. 39, comma 4)



Ulrich Veith, sindaco del Comune di Malles in Val Venosta

„Sta di fatto: se ai cittadini non diamo la possibilità di decidere la partecipazione al bilancio partecipativo, non non ci sarà tanto interesse.“

zari devono sempre pensare molto più criticamente alla loro capacità finanziaria, e quindi riflettere bene se il loro Comune può permettersi l'uno o l'altro servizio, investimento, struttura. Da noi i cittadini sono troppo lontani da tale livello politico, nell'ambito del quale vengono decise le imposte più importanti. Un bilancio partecipativo può far sì che i cittadini vengano sensibilizzati in merito alle finanze comunali.

**Quando si pensa di poter partire col bilancio partecipativo a Malles?**

Veith: Il decreto di attuazione andrebbe approvato ancora entro il 2013, ma la procedura non è ancora pronta nel dettaglio. Non posso dire se potremo applicare questo metodo già per il bilancio del 2014. Dovrà trattarsi di un approccio che incoraggia la partecipazione, per cui dovremmo partire prima possibile, non attendere fino ad ottobre. Specialmente nei primi anni abbiamo bisogno di parecchio tempo per spiegare come funziona il bilancio.

***Il bilancio partecipativo dovrebbe estendersi all'insieme delle spese e entrate comunali oppure solo a qualche settore specifico di spese?***

Veith: Cominciamo con gli investimenti. Alcuni costi correnti per esempio per gli stipendi dei dipendenti comunali sono sottoposti ai contratti collettivi e non possono essere lasciati alla libera scelta dei cittadini. Sulle tasse e imposte invece - pensiamo all'acqua potabile, alla tassa sui rifiuti e simili - i cittadini dovrebbero avere voce in capitolo. Questo nel finanziamento di progetti dovrebbe giocare un ruolo importante. Dobbiamo accendere dei mutui oppure attingere alle entrate correnti? I cittadini devono anche rendersi conto delle priorità: un nuovo progetto invece di un altro? Un nuovo progetto controfinanziato dall'aumento di determinate tasse? I cittadini vanno confrontati con questi vincoli, ma devono poter influire sulle priorità.

***Quali metodi di informazione e consultazione si potrebbero impiegare nel Comune di Malles?***

Veith: Non ci abbiamo ancora pensato concretamente. Il nostro comune è una realtà piuttosto piccola, i cittadini li raggiungiamo facilmente. Io stesso mi trovo in contatto con tante associazioni e categorie professionali. In città tutto questo è più difficile. In linea di principio dovremmo convocare assemblee civiche, ma utilizzare anche Internet e il nostro bollettino comunale.

***Per esperienza ai bilanci partecipativi partecipano soprattutto persone politicamente impegnate e rappresentanti di gruppi di interesse. Come si potrebbe garantire la partecipazione anche ai cittadini medi, cioè coinvolgere i gruppi sociali tradizionalmente lontani dalla politica?***

Veith: I cittadini di Malles possono essere contattati anche con invito scritto personale. Già due anni fa abbiamo impostato l'elaborazione del nostro bilancio su un'iniziativa del genere. In tutti i paesi sono stati istituiti dei gruppi di lavoro per raccogliere proposte. Successivamente bisogna però anche verificare quali istanze sono rimaste inevase. Ci siamo rivolti alla gente come cittadini individuali nel contempo ho contattato di persona anche i presidenti delle associazioni e delle categorie. Questo modo di consultazione ha dato buoni risultati. Dall'altra parte dovremo puntare anche sui nuovi social media.

***Come si immagina la rendicontazione sul bilancio partecipativo da parte del Comune?***

Veith: Sicuramente è una regola di fondo del bilancio partecipativo quella di informare i cittadini sui risultati delle loro proposte. Altrimenti interesse e motivazione si ridurrebbero rapidamente. Il nostro bollettino comunale si presta molto bene a questo scopo.

***Il bilancio partecipativo dovrebbe esaurirsi in una raccolta di proposte, come è stato fatto due anni fa, oppure i cittadini dovrebbero poter decidere almeno su una parte del bilancio comunale?***

Veith: Non so se possiamo costringere il Consiglio comunale a realizzare determinati investimenti. La facoltà deliberativa resta riservata al Consiglio. Su una parte delle spese i cittadini dovrebbero potersi esprimere autonomamente, nel senso della definizione di pri-

orità. Dall'altra parte i fondi si stanno man mano riducendo. Pensando a nuovi progetti noi tutti dobbiamo riflettere bene: vogliamo coprire questi costi con entrate aggiuntive oppure vogliamo tagliare altri tipi di spesa? Sta di fatto: se ai cittadini non diamo la possibilità di decidere la partecipazione al bilancio partecipativo, non non ci sarà tanto interesse.

***Come si potrebbe abbinare il bilancio partecipativo ad altri metodi di democrazia diretta?***

Veith: Dal mio punto di vista il bilancio partecipativo si integra con altri metodi partecipativi. Abbiamo introdotto il referendum propositivo e confermativo, riducendo anche la soglia di firme da raccogliere. Ci teniamo a far crescere la sensazione fra i cittadini che a Malles si possa partecipare alla politica comunale, anche in questioni finanziarie che interessano la popolazione. Il referendum finanziario sul modello svizzero da noi, però, non è possibile perché sia la Costituzione sia la legge statale escludono referendum sulle imposte e sui bilanci pubblici.

## 10 Il bilancio partecipativo in Alto Adige: un modello

Dai cinque tipi "ideali" del bilancio partecipativo possiamo ricavare o il metodo appropriato per il rispettivo Comune oppure una combinazione di vari elementi, dotare i cittadini di un ruolo deliberativo riguardo alle finanze comunali. È importante tenere sempre fermi gli obiettivi di fondo del bilancio partecipativo: si intende solo informare e consultare i cittadini, cioè raccogliere le loro proposte per il bilancio di previsione? Oppure si intende far decidere i cittadini in libera assemblea su almeno una parte del bilancio comunale? Nel secondo caso si tratta soprattutto di quelle categorie di spesa non vincolate dalle spese amministrative fisse e da programmi di investimento pluriennali. Un'informazione più comprensibile, la consultazione dei cittadini con tutti i mezzi di comunicazione disponibili, l'illustrazione attenta di grandi progetti di investimento sono sicuramente un vantaggio per tutti. Tuttavia, di una partecipazione diretta dei cittadini alla politica si può parlare solo nel momento in cui sono istituiti dei diritti e degli strumenti praticabili per influire sulle decisioni. Altrimenti anche la stessa partecipazione, come emerge da varie esperienze, sarà alquanto contenuta. Quindi in questa sede si presenta un modello che si presta per la realtà della maggior parte dei Comuni sudtirolesi, e con alcune modifiche anche ai due Comuni più popolati, cioè Bolzano e Merano.

In provincia di Bolzano lo sviluppo delle linee guida („Gemeinde-Leitbild“) di numerosi Comuni ha già consentito di raccogliere esperienze molto preziose per il coinvolgimento attivo dei cittadini. Attraverso il bilancio partecipativo gli stessi soggetti sovrani della politica otterrebbero la possibilità di partecipare alla realizzazione dei grandi obiettivi e misure tracciate nel "Quadro di orientamento", essendo il bilancio comunale lo strumento finanziario per metter in pratica questi obiettivi. Naturalmente non si tratta di "scippare" ai politici la responsabilità dell'elaborazione e dell'approvazione del bilancio, ma è decisivo per il successo del bilancio partecipativo il suo carattere democratico, incluso il potere deliberativo. Tale modello potrebbe articolarsi in 5 passaggi:

### 1. Passo: "Definire le regole del gioco"

Prima di partire col bilancio partecipativo si suggerisce di investire tempo e energie per sviluppare il metodo e la procedura nel dettaglio fra attori politici comunali e rappresentanti della società civile. Va definito il regolamento interno. I contesti e le aspettative sono

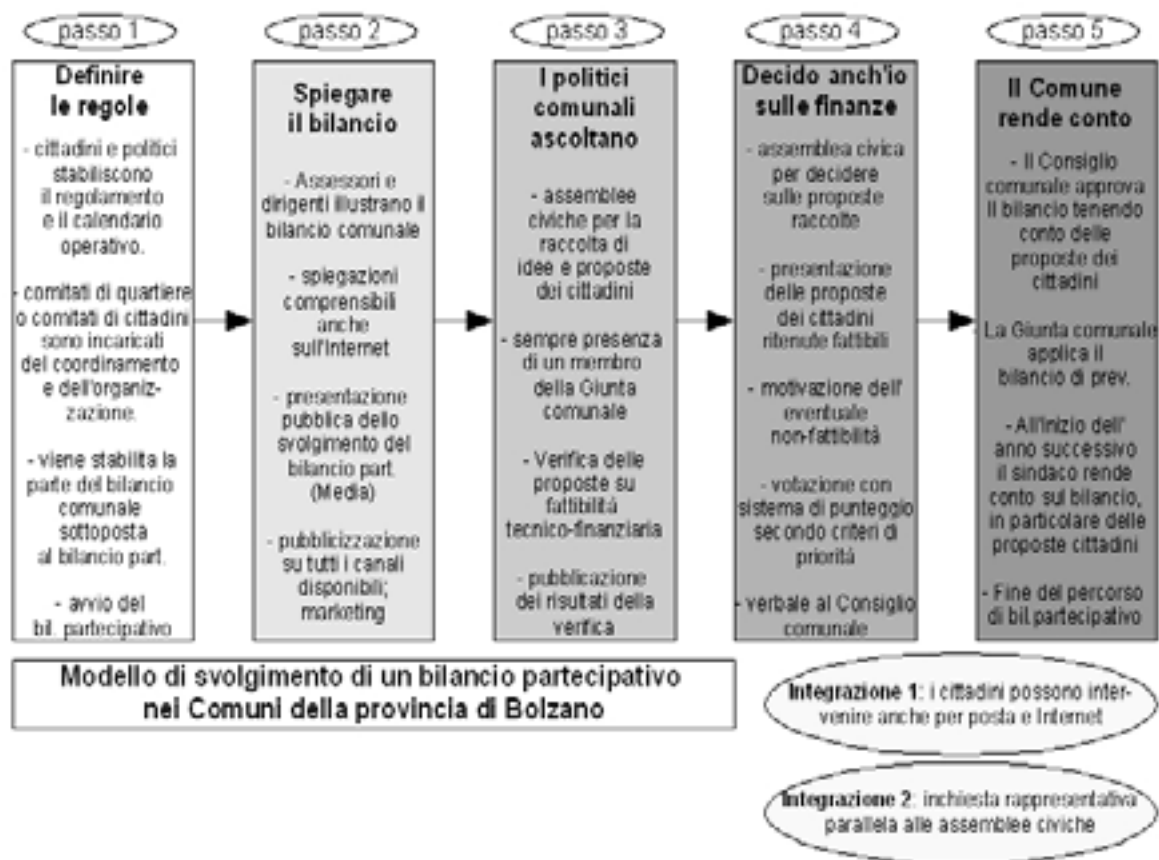


*Il municipio di Caldaro*

diverse fra i singoli comuni, per cui una concertazione preliminare su questi aspetti è essenziale per garantire l'accettazione e la partecipazione nei passaggi successivi. I comitati di quartiere, un comitato misto comunale-civico, oppure anche un delegato per il bilancio partecipativo vengono incaricati del coordinamento della procedura e della comunicazione con la cittadinanza. In questa fase va anche determinata la parte percentuale e i capitoli di bilancio da sottoporre alla partecipazione diretta dei cittadini. In riguardo ai costi del percorso partecipativo il Comune può stabilire un importo fisso pro capite come spesa massima autorizzata. Va garantita la massima trasparenza di tutta la procedura.

### 2. Passo: "I cittadini vogliono capire"

I cittadini hanno il diritto ad un'informazione migliore e chiara sul bilancio di previsione del proprio Comune. Ne sono responsabili il sindaco eletto, i membri della Giunta assistiti dall'amministrazione comunale. Oggi ci sono parecchi canali utili per spiegare e comunicare il bilancio ai cittadini. Questo passo va compiuto per tempo affinché i cittadini siano ben preparati per il prossimo passo "Decido anch'io". Il bilancio comunale - in questa fase del bilancio si tratta di quello del medesimo anno - va illustrato in un'apposita assemblea civica. L'assessore alle finanze spiega i progetti, le spese fisse vincolate, le possibilità di variare le



entrate, le obbligazioni di spesa a medio e lungo termine. Tramite il sito Internet del Comune un tecnico può rispondere a tutte le domande dei cittadini in merito al funzionamento del bilancio comunale. Se necessario si può prevedere un apposito opuscolo per spiegare il funzionamento del bilancio.

### 3. Passo: "Gli amministratori ascoltano"

I cittadini sono coinvolti nelle decisioni in due passaggi distinti. Primo, possono presentare le loro idee e proposte, che vanno esaminate e verificate. Secondo, devono poter decidere in forma autonoma nelle apposite assemblee, cioè portare le proposte in una graduatoria di priorità. A questo scopo si convocano assemblee civiche, anche distinte per quartieri e frazioni (per es. a Merano e Bolzano). La Giunta comunale e almeno un rappresentante della Giunta devono essere presenti a queste assemblee, i partecipanti hanno un tempo limitato per presentare le loro proposte. Successivamente alle assemblee civiche le proposte vengono valutate da parte del Comune in merito alla loro fattibilità tecnica e finanziaria. Il risultato va comunicato a tutti i proponenti. Alla votazione si passa solo nella fase del passo successivo "Decido anch'io".

In questa sede si tratterà di discutere anche delle strategie di sviluppo e dei progetti del Comune che richiedono stanziamenti pluriennali. A questo scopo i Comuni di regola stipulano mutui a lungo termine. Anche di questi aspetti i cittadini devono poter discutere per non rischiare di limitare la loro partecipazione a piccole nicchie di attività del Comune. A questo scopo, sulla falsariga del metodo di Grottammare, le proposte si possono suddividere in tre tipi:

1. Segnalazione di problemi o piccoli interventi che gli uffici competenti possono risolvere direttamente.
2. Progetti che richiedono un certo finanziamento, ma ancora abbastanza contenuto da realizzare in tempi brevi
3. Grandi investimenti con fabbisogno finanziario considerevole e tempi di progettazione più lunghi e complessi.

Il risultato va comunicato a tutti gli interessati in forma pubblica. La formazione della graduatoria delle priorità tramite votazione democratica dei cittadini avviene solo al passo 4 ("Decido anch'io").

### 4. Passo: "Decido anch'io"

Prima di questa fase in cui i cittadini stessi possono votare sulle priorità per l'impiego dei fondi del bilancio dell'anno successivo, gli amministratori devono verificare la fattibilità tecnica e finanziaria delle proposte pervenute, partendo dai tre criteri nominati sopra. Il sindaco oppure l'assessore alle finanze deve chiarire a quali condizioni e con quale copertura finanziaria i progetti presentati potranno essere realizzati. Ai cittadini va spiegato per bene a quali altri progetti o servizi il Comune eventualmente dovrà rinunciare per poter liberare i fondi per i progetti voluti dai cittadini. Solo in base ad un tale ragionamento si possono prendere delle decisioni responsabili.

Successivamente i cittadini con un sistema di punteggio possono portare tutti i progetti giudicati fattibili in una graduatoria delle priorità. Teoricamente si possono assegnare anche punti negativi a dei progetti programmati dal Comune, mentre ad altri progetti si potrà assegnare un punteggio positivo. Il punteggio potrebbe essere piazzato anche in forma cumulativa, cioè concentrando tutti i punti disponibili su un progetto o una proposta ritenuti particolarmente importanti. Questo passo "decisivo" potrebbe essere integrato da un'inchiesta fra un campione rappresentativo di cittadini. I progetti votati e fattibili, che per vari motivi nell'esercizio interessato non possono essere svolti, vengono rimandati all'agenda del bilancio partecipativo dell'anno successivo. Tutto quanto viene debitamente verbalizzato e ufficialmente inoltrato al sindaco e al Consiglio comunale.

### 5. Passo: "Il Comune rende conto"

La delibera definitiva con effetto legale è riservata al Consiglio comunale, che si assume anche la responsabilità politica per la realizzazione del bilancio. Il ciclo della partecipazione dei cittadini si chiude solo con l'obbligo degli amministratori e degli eletti di rendere conto

della realizzazione di tutte le proposte derivanti dalle assemblee civiche. Questo avviene in un apposita assemblea civica oppure nella prima assemblea del ciclo di bilancio partecipativo successivo. Inoltre l'amministrazione o il Presidente del Consiglio comunale mettono questo rapporto in rete e gli sportelli di servizio al cittadino dovranno distribuirlo in forma cartacea.

La rendicontazione deve indicare quali proposte volute dai cittadini sono state realizzate. Se ciò non è avvenuto, è necessario spiegarne i motivi. Proposte non realizzate devono poter essere riproposte nell'anno corrente. I cittadini con questo documento hanno in mano un metro chiaro per valutare l'operato della Giunta comunale. A seconda del grado di soddisfazione il cittadino potrà orientare le sue preferenze, in base a questo risultato, in occasione delle prossime elezioni.

La qualità della partecipazione potrebbe essere rafforzata con la costituzione di gruppi di lavoro che possono elaborare proposte più strutturate, assistiti da tecnici del Comune. Al più tardi al momento di confrontarsi con aspetti strategici dello sviluppo del Comune, ci si renderà conto che tali gruppi di lavoro sono un elemento essenziale.

La combinazione di vari metodi sembra necessaria soprattutto nei casi in cui un'unica procedura rischia probabilmente di produrre risultati troppo poco rappresentativi. Nei Comuni più grandi le assemblee civiche nei singoli quartieri potrebbero essere integrate da una tappa a livello superiore. Un consiglio di delegati verrebbe incaricato di raccogliere i risultati e di coordinarli. Avrebbe altresì il compito di elaborare la bozza del bilancio di previsione insieme alla Giunta provinciale (cfr. l'esempio di Puente Genil, Andalusia).

Le assemblee vanno integrate dalla partecipazione online con un'apposita rubrica sul portale del Comune. Perciò la partecipazione offline nei forum e nelle riunioni e la partecipazione online e le inchieste demoscopiche possono integrarsi a vicenda. A proposito dei costi del bilancio partecipativo il Comune può mettere a disposizione un dato importo per abitante in forma di "budget del bilancio partecipativo".

## 11 Altri strumenti di partecipazione alle finanze comunali

### Il referendum finanziario

Il referendum finanziario, una forma specifica del referendum confermativo<sup>15</sup>, serve per orientare meglio la politica fiscale e soprattutto la spesa pubblica secondo le preferenze dei cittadini. Si riferisce sempre solo ad una parte o un tipo di spesa specifico del bilancio di un ente pubblico e consente ai cittadini di votare su un singolo progetto di spesa.

In Svizzera nei cosiddetti "Comuni ordinari" all'interno dell'assemblea comunale sul bilancio di previsione i cittadini possono esprimersi direttamente sul bilancio, sulle aliquote di tasse e tributi e su eventuali crediti. Sono liberi di rigettare le relative proposte dei rappresentanti politici. Nel caso dei "Comuni non ordinari", dotati di una separazione istituzionale fra il Consiglio comunale e la Giunta comunale, i cittadini possono ricorrere al referendum finanziario.

Con il referendum finanziario in Svizzera i cittadini possono influire sul bilancio comunale e cantonale, su singole aliquote di tasse e imposte, sull'indebitamento e su proposte simili dei rappresentanti politici. Poter indire un referendum finanziario è possibile solo ad alcune condizioni chiaramente definite. Di regola si può votare in votazione referendaria solo su una spesa che eccede un importo minimo predefinito, oppure su investimenti che pesano sul bilancio comunale o cantonale per più anni con importi minimi prestabiliti.

Il referendum finanziario si applica in una variante obbligatoria o facoltativa. Obbligatoria è definita quando gli elettori "ex-officio", cioè automaticamente, vengono chiamati alla votazione referendaria. Facoltativa è quando lo si indice in base alla richiesta di un numero minimo di cittadini o di un'autorità. A questo scopo occorre raccogliere un numero minimo di firme di elettori entro un termine definito. Nel caso del referendum finanziario obbligatorio l'ente pubblico in causa (Comune o Cantone) è obbligato a chiamare i cittadini alla votazione qualora una data spesa superi l'importo minimo prestabilito.

Il referendum finanziario è sicuramente lo strumento referendario meno diffuso in generale e viene applicato regolarmente solo in Svizzera. È in vigore in tutti i Cantoni e in tanti Comuni, non invece a livello federale. Già presente in alcuni Cantoni nel secolo XIX, si è diffuso in tutta la Svizzera solo dagli anni '70. La maggior parte dei Cantoni e Comuni ha introdotto la variante obbligatoria o quella facoltativa, in alcuni Cantoni esistono entrambe le varianti. La Costituzione del Cantone di Ginevra, per esempio, all'art. 56 prevede:

<sup>15</sup> Sui diritti referendari in generale e in Italia si consulti l'opera dell'autore: Thomas Benedikter (2008), *Democrazia diretta: Più potere ai cittadini*, Casale Monferrato, SONDA

### Referendum finanziario

1. A referendum facoltativo vanno sottoposte tutte le leggi che per il Cantone e per lo stesso soggetto prevedono una spesa unica di più di 125.000 franchi o una spesa annua ricorrente di almeno 60.000 franchi.

2. In caso di referendum queste leggi vanno sottoposte alla votazione popolare insieme alle proposte per la loro copertura finanziaria.

I Cantoni e i Comuni in Svizzera si sono dotati di più strumenti di democrazia diretta rispetto alla Confederazione. Le decisioni finanziarie prese a livello federale infatti non sono sottoposte a referendum finanziario di nessun tipo. I 13 Cantoni hanno inserito il referendum finanziario obbligatorio nella loro Costituzione. Gli importi che fanno scattare il diritto ad indire un referendum, variano da Cantone a Cantone. Non a caso il referendum finanziario viene considerato lo strumento referendario più complesso di tutti. Riportiamo ancora l'esempio del Cantone di Zurigo, che nell'ambito della revisione totale della sua Costituzione nel 2005, ha ampliato ulteriormente questi diritti all'art. 39, punto d):

*"Su richiesta si sottopongono a votazione referendaria popolare i seguenti temi:*

1. Nuove spese in unica voce che superano 6 milioni di franchi

2. Nuove spese ricorrenti che superano 600.000 franchi."

Un tale referendum finanziario (confermativo) può essere richiesto da 3.000 aventi diritto al voto o da 18 Comuni o da parte della città di Zurigo o di Winterthur o da parte di 45 membri del Consiglio cantonale. Il referendum va richiesto per iscritto entro 60 giorni dalla pubblicazione ufficiale della delibera cantonale.<sup>16</sup>

Il referendum finanziario ha un impatto misurabile sul livello di spesa pubblica e di indebitamento pubblico pro capite della popolazione. Stando ai risultati di una ricerca in 132 su 137 Comuni svizzeri più grandi, dotati di referendum finanziario, questo livello nel periodo 1986-1997 si colloca significativamente al di sotto di quello dei Comuni sprovvisti di questo strumento. Le città e i Comuni con referendum finanziario in media spendono il 20% in meno per abitante. Lo stesso vale anche per le entrate. Gli strumenti di democrazia diretta evidentemente comportano un settore pubblico minore e riducono il volume dei fondi finanziari impiegati a scopi della redistribuzione del reddito. Queste ricerche empiriche fanno capire che negli enti territoriali dotati di maggiori strumenti referendari per abitante si spende di meno, si riscuotono meno imposte, si evadono meno tasse e si produce un PIL interno maggiore rispetto alle realtà territoriali non dotate di questo tipo di referendum. I Comuni con referendum finanziario vantano anche un grado inferiore di indebitamento pubblico pro capite. Da queste ricerche emerge che le possibilità di "voto cittadino" per casi chiaramente definiti sono un vantaggio per i cittadini, dato che comportano anche una conoscenza più approfondita delle finanze del proprio Comune. In poche parole: in Comuni con un buon strumentario di democrazia diretta le spese pubbliche corrispondono meglio alle preferenze dei cittadini rispetto a Comuni democraticamente non ancora così evoluti.

<sup>16</sup> Lars P. Feld (2008), *Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik*, Liberales Institut; per approfondire l'argomento: [www.verfassungsrat.zh.ch](http://www.verfassungsrat.zh.ch)

### Partecipazione alla pianificazione urbanistica: l'esempio di Grottoammare

Anche riguardo al coinvolgimento dei cittadini nella pianificazione urbanistica la cittadina marchigiana di Grottoammare ha avuto un ruolo di rompighiaccio. A metà degli anni '90 la nuova maggioranza (Solidarietà e Partecipazione) aveva ereditato un Piano Regolatore Generale vecchio di 20 anni e superato, che avrebbe provocato errori capitali nello sviluppo urbanistico della città. A questo punto il Consiglio comunale decise di avviare un processo partecipativo innovativo.

Come nel bilancio partecipativo i cittadini andavano coinvolti nei processi decisionali, per troppo tempo rimasti riservati agli esperti. Si passò ad istituire un ufficio comunale di pianificazione, in cui qualunque cittadino in ogni momento poteva prendere visione degli atti. Inoltre, si organizzarono assemblee di quartiere e riunioni tematiche per approfondire il discorso. Attraverso uno sforzo sistematico di semplificazione e di illustrazione, sempre riferito alle zone e ai quartieri, si è riusciti a dimostrare che anche i cittadini medi e non esperti possono essere in grado di partecipare a processi di pianificazione. Il clientelismo molto diffuso in Italia della matrice "Procurami una concessione edile che ti garantisco i voti per la tua rielezione" dovette far largo all'interesse pubblico. In meno di un anno si riuscì a dotare Grottoammare di un nuovo piano urbanistico. Al solito pregiudizio che la partecipazione dei cittadini non era per altro che una palla al piede dei pianificatori efficienti era sfatato. Al contrario: grazie alla legittimazione politica più forte l'amministrazione comunale poteva indirizzare le caratteristiche del PRG secondo le preferenze manifestate della popolazione. Questo metodo di pianificazione partecipata si è articolato nelle seguenti quattro tappe:

- Due cicli di assemblee civiche ebbero lo scopo di offrire ai cittadini una panoramica sullo sviluppo della città. Nel primo ciclo vennero registrate delle proposte, opinioni, problemi sentiti dai cittadini; nel secondo ai cittadini venne presentato il Piano regolatore rielaborato.
- Con riunioni settimanali i cittadini potevano prendere visione del nuovo PGR. L'amministrazione comunale aveva decretato la "trasparenza totale".
- L'ufficio del PRG si trasformò in un luogo fisico del nuovo strumento di partecipazione. Aperto ogni pomeriggio, i cittadini potevano informarsi sullo stato di avanzamento del piano. I tecnici dell'ufficio si preoccupavano di spiegare i documenti ai non-esperti.
- Di nuovo il ruolo di promotori e accompagnatori di questo processo venne affidato ai comitati di quartiere. Spetta a loro comunicare le novità del piano e preparare le assemblee civiche di quartiere.

Conclude il sito del Comune di Grottoammare: "Dunque bilancio, Piano Regolatore Generale, progettazione di singoli interventi, accordi di programma, contratti di quartiere e via dicendo si configurano come arene all'interno delle quali la partecipazione assume connotati decisivi in quanto si passa da dinamiche di mera consultazione a meccanismi di effettiva co-decisione sulla cosa pubblica."<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Vedi [www.comune.grottoammare.ap.it](http://www.comune.grottoammare.ap.it)

## Consultazioni popolari e panel di cittadini

A differenza dei referendum deliberativi le inchieste generali (o "referendum consultivi") hanno lo scopo di far emergere le opinioni presenti nella popolazione. E, a differenza di un'inchiesta demoscopica su un campione rappresentativo, la consultazione popolare abbraccia tutta la popolazione di un Comune. Tali consultazioni non hanno carattere vincolante, per cui in Svizzera non vengono neanche considerati come strumenti di democrazia diretta. In Italia anche nel caso di referendum con effetto deliberativo e vincolante si parla talvolta di "consultazione popolare". Il vantaggio di un'inchiesta consultiva è sicuramente il fatto che è coinvolta tutta la popolazione e, considerato il tasso sufficientemente alto di questionari compilati, l'informazione sulle preferenze dei cittadini non potrebbe essere più affidabile.

Oltre alla consultazione generale fra la popolazione adulta in vari comuni è già stato applicato il metodo del "panel di cittadini"<sup>18</sup>. Un panel è una specie di estrazione di un gruppo fisso di 500-1000 cittadini che regolarmente (3-4 volte per anno), durante un arco di tempo più lungo (minimo tre anni) vengono interpellati su temi locali. Tali panel di cittadini dovrebbero rispettare criteri di rappresentatività e possono affiancare il bilancio partecipativo per dargli più rappresentatività e quindi dare anche maggior legittimità ai suoi risultati. Per ridurre i costi, le inchieste del metodo panel dei cittadini possono essere svolte anche via Internet.

Infine si attuano anche bilanci partecipativi interamente online rinunciando ad assemblee civiche. Un punto debole di tale metodo è la mancanza di rappresentatività - non solo l'assenza dell'incontro fisico fra cittadini - perché i partecipanti possano essere numerosi. Questo metodo potrebbe essere qualificato e integrato con un'inchiesta scritta (inviata per posta o per telefono) per far emergere un quadro più rappresentativo. Il metodo online tende a sottovalutare il peso sociale di gruppi sociali i quali usano poco Internet o non lo usano affatto (immigrati, persone più anziane ecc.). A Colonia il bilancio partecipativo è stato svolto esclusivamente in base ad un'interazione online, sotto il profilo dei costi sicuramente fra quelli meno costosi. Resta da aggiungere che anche in questo caso si tratta di un metodo tipico per il bilancio partecipativo tedesco, cioè solo di carattere consultivo, in nessun modo deliberativo.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Dall'inglese *panel*=gruppo di persone scelte (sul podio, gruppo di lavoro, o anche giurati); vedi *Stiftung Mitarbeit* (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung - Ein Methodenhandbuch*, Bonn, 90-94

<sup>19</sup> Cfr. la „KölnAgenda“ ([www.koelnagenda.de](http://www.koelnagenda.de)), che ha coordinato il bilancio partecipativo di Colonia (Germania).



Assemblea col metodo „La Parola ai Cittadini“ a Rovereto condotta da P. Michelotto

## Il metodo partecipativo “La Parola ai Cittadini”

La Parola ai Cittadini<sup>20</sup> è un metodo partecipativo inventato dal Gruppo Bilancio Partecipativo di Vicenza nel 2003. Da allora è stato utilizzato decine e decine di volte in tutta Italia e in tutti gli ambiti, da quello informale di gruppi di amici fino ad assemblee pubbliche con 370 persone. È facile da preparare, richiede pochissimi materiali e strutture, può essere realizzato da chiunque e ha una durata di un paio d'ore, richiede 5 volontari più un facilitatore che sta al tavolo della presidenza.

Si inizia raccogliendo i titoli di una ventina di idee dei presenti. Ciascun proponente dice il suo nome e il titolo della sua proposta in poche parole. Dopo aver realizzato questo elenco di nomi e proposte, scritto in tempo reale su un foglio elettronico videoproiettato in modo che tutti possano seguire l'evoluzione della serata, si comincia chiamando il primo proponente a presentare la propria proposta. Il cittadino ha un minuto per descrivere la sua pro-

<sup>20</sup> Testo tratto da Michelotto, Paolo (2008), *Democrazia dei cittadini - Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono*, Troll libri, 57-58 (liberamente scaricabile da: [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it)). Per saperne di più sullo strumento, vedere qualche video, leggere i risultati, conoscere le città dove si sono svolte assemblee di questo tipo, si suggerisce di cercare “La Parola ai Cittadini” nel blog [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it) oppure [www.cittadinirovereto.it](http://www.cittadinirovereto.it)



posta, poi c'è lo spazio per tre interventi (es. richieste di chiarimento) di un minuto ciascuno dei cittadini in sala, infine c'è la risposta finale di un minuto del proponente. In totale cinque minuti per presentare in maniera sufficiente un'idea.

I tempi vengono tenuti con un timer videoproiettato, con lo spazio di un minuto uguale per tutti, senza deroghe od eccezioni. Tutto ciò viene spiegato durante il primo intervento dal facilitatore. Sono regole semplici, ma bisogna essere chiari e farle rispettare. Colui che facilita la serata è un elemento neutro, non fa proposte e non commenta i contenuti esposti. Fa rispettare i tempi, fa fare interventi della stessa durata e ogni tanto interviene (ad es. con delle battute) per alleggerire la tensione che inevitabilmente si crea rispetto agli argomenti più caldi.

Alla fine di questi cinque minuti, la proposta viene fatta votare dal facilitatore per alzata di mano e una o più persone con l'incarico di contare, fanno la somma di tutte le mani alzate. Si possono votare da zero a tutte le proposte: la scelta è libera. Il numero di voti ottenuti viene scritto su un foglio di calcolo videoproiettato di fianco alla proposta e così dopo circa due ore si sono ascoltate, discusse e votate venti proposte.

Queste idee votate vengono poi messe in ordine di votazione (basta ordinare la colonna del voto in maniera decrescente) e si determina in questo modo il grado di priorità che i presenti hanno assegnato alle proposte. Fatto questo elenco il facilitatore riassume i risultati della serata in modo che tutti escano con le idee chiare e sappiano cosa avverrà in seguito (esempio consegna dei risultati al Consiglio comunale). L'ideale è che alla "Parola ai Cittadini" partecipino anche gli amministratori della città e che possano esprimere le loro osservazioni tecniche sulle proposte avanzate. È importante che a fine serata dicano cosa vogliono fare delle proposte più votate.

In sintesi, "La Parola ai Cittadini" è un modo per permettere ai cittadini di avanzare proposte, farle discutere, farle votare ed infine, se gli organizzatori sono bravi, riuscire a farle discutere in Consiglio comunale tramite gli amministratori presenti alla serata. Tutto in una sola serata, ottenendo quindi dal punto di vista dei cittadini, un ottimo rapporto tra costi (energia, tempo, fatica) e risultati. Quando tutto funziona bene, la proposta più votata dai cittadini diventa un punto all'ordine del giorno (se portato da un consigliere di maggioranza) o una mozione (se portata da un consigliere di minoranza) in consiglio comunale entro pochi giorni, anche se nessuno Statuto comunale italiano lo prevede. È quindi importante che gli organizzatori, prima di lanciare pubblicamente "La parola ai cittadini", contattino l'amministrazione per chiarire se è disponibile a portare i punti più votati in Consiglio comunale. Se la disponibilità è bassa, ci si può accordare con le minoranze che trasformeranno in mozione (è un loro diritto) i punti più votati. In un modo o nell'altro, con questo accordo preliminare si può quindi annunciare sulle locandine di invito che le proposte più votate saranno discusse in Consiglio comunale. Questo è uno degli elementi più motivanti per i cittadini a impiegare del tempo per una riunione pubblica.



## Bilancio partecipativo: anche Capannori ci sta

La partecipazione è un *modus pensandi* e una pratica.

Il pensiero alla base del bilancio partecipativo del Comune di Capannori, oggi alla seconda edizione, è che spetta ai cittadini il ruolo di protagonisti nelle scelte per lo sviluppo sostenibile del territorio.

La partecipazione, inoltre, è pratica. La partecipazione va fatta. Si realizza. Crea opere e prospettive.

E' a partire da queste due idee fondamentali che il Comune di Capannori ha dato vita a questa esperienza di democrazia partecipata, il cosiddetto bilancio partecipativo, attraverso cui i cittadini di Capannori hanno deciso in quali opere pubbliche investire 400.000 euro del bilancio comunale nella prima edizione, e 500.000 euro nella seconda.

I cittadini di Capannori hanno lavorato fianco a fianco per progettare interventi di miglioramento della vivibilità del comune. Inoltre, hanno dialogato con il personale dell'ente per approfondire la conoscenza del bilancio e del funzionamento della macchina amministrativa. Dopo tre mesi di riunioni, assemblee e confronti, hanno proposto alcuni progetti diversi fra loro nei contenuti ma uniti da un elemento centrale: gli spazi pubblici come bene comune. La partecipazione, quindi, non è semplicemente una parola, è un progetto amministrativo, sociale e culturale.

*Giorgio Del Ghingaro*

[www.comune.capannori.lu.it](http://www.comune.capannori.lu.it)

## 12 Trasparenza e partecipazione nella politica finanziaria comunale

In queste pagine abbiamo cercato di offrire un'introduzione sul concetto generale e sui modi di applicazione del bilancio partecipativo. Questa forma di partecipazione diretta non è un metodo definito una volta per tutte, ma vi sono le varianti più diverse: sono centinaia i Comuni in Europa e in America Latina che ogni anno coinvolgono i loro cittadini nella politica comunale seguendo uno di questi metodi. Non si tratta di copiare esattamente uno di questi modelli, ma di individuare gli elementi e passaggi più appropriati per il contesto e le specificità del proprio Comune. Ciò che va bene ai cittadini di Grottammare, forse per i bolzanini è già troppo. Non è detto che ciò che si è rivelato funzionale a Porto Alegre e Siviglia, vada bene anche per Malles e Appiano.

A prescindere dal metodo scelto a monte, i rappresentanti politici e i cittadini impegnati devono rendersi conto degli obiettivi di fondo del bilancio partecipativo. Se si tratta soltanto di spiegare il contenuto del bilancio di previsione ai cittadini, non c'è bisogno di una tale procedura. Se la Giunta comunale prima di tutto cerca di procurarsi il consenso della popolazione su investimenti già decisi oppure per programmi di risanamento finanziario, non serve un bilancio partecipativo. Non vale la pena organizzare un tale percorso relativamente complesso, se si intende discutere coi cittadini il solo stanziamento di alcune decine di migliaia di Euro per il verde pubblico. L'impegno, invece, vale la pena se si tratta di coinvolgere i cittadini in questioni centrali della politica finanziaria comunale. Questi sono per esempio i grandi progetti infrastrutturali oppure l'insieme degli investimenti in programma. Naturalmente, da una prospettiva di graduale crescita dei diritti partecipativi va bene mettere a disposizione dei cittadini una piccola fetta del bilancio di previsione, a condizione che ci sia un iter chiaramente democratico per stabilire il suo utilizzo a beneficio di tutti. Ma l'idea del bilancio partecipativo è più ambiziosa. Si tratta di una consultazione deliberativa parallela all'elaborazione del documento di bilancio ufficiale di base per consentire ai cittadini un minimo di autonomia decisionale. Non sarebbe democraticamente corretto, coinvolgere i cittadini su scelte di bilancio, lasciando poi cadere le loro proposte poi. Altrimenti avrebbe ragione Paul Tiefenbach quando afferma: "Se il bilancio partecipativo a Porto Alegre almeno nella prima fase era un modo di dare battaglia, con cui i quartieri più svantaggiati cercavano di affrancarsi dalla discriminazione dell'impiego dei fondi pubblici;

in Europa questo metodo assomiglia più alla cura del contatto fra Comune e cittadini."<sup>21</sup>

Un vantaggio indiscutibile del bilancio partecipativo è quello che fra i cittadini aumenta il grado di conoscenza e coscienza della politica comunale. Questo è una condizione per una democrazia locale più viva. Se guardiamo ai referendum come un programma di formazione politica su un argomento preciso, anche il bilancio partecipativo accresce la competenza dei cittadini riguardo alle finanze comunali. Inoltre, la possibilità di influire direttamente sulle scelte di bilancio motiva i cittadini a partecipare. Possono informarsi, formarsi un'opinione, fare delle proposte, votare sulle priorità e, dopo la realizzazione dei progetti scelti, possono chiedere alla Giunta comunale di rendere conto. Al centro del dibattito si trovano questioni concrete. Da parte loro la Giunta e l'amministrazione comunale sono invitate a spiegare bene il bilancio, le spese, i progetti di investimento. Si innesca un processo di dialogo fra cittadini e amministratori. Entrambi imparano.

Il nostro sistema democratico ha bisogno di più democrazia e non c'è pericolo di sovradossaggio. Lo sviluppo di nuovi metodi per la partecipazione diretta dei cittadini a processi decisionali per la nostra provincia è un compito immediato, sia a livello comunale sia a livello provinciale. Il Comune di Malles ha dato il buon esempio: coinvolgendo i cittadini ha riformato profondamente il suo statuto, perfezionando la democrazia diretta che oggi comprende anche il bilancio partecipativo. A questo riguardo non occorre reinventare l'acqua calda. Sono centinaia i Comuni europei che già applicano il bilancio partecipativo con buoni risultati.

Nell'introduzione qui offerta non ci siamo limitati a presentare solo tipi ideali e singole procedure, liberamente combinabili. I politici di regola tendono a definire ciò che è fattibile in modo molto stretto, esagerano l'importanza dei metodi tradizionali dell'apparato amministrativo e si affidano il più possibile agli esperti. Il bilancio partecipativo punta invece alla responsabilità dei cittadini e alla possibilità di promuovere il loro interesse nelle finanze comunali. In tal modo, le finanze comunali, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti, vengono subordinate alle preferenze dei cittadini.

I politici comunali sono chiamati a non vedere il bilancio partecipativo come concorrenza, ma come risorsa aggiuntiva per le proprie decisioni. A livello giuridico il Consiglio comunale resta competente per l'approvazione del bilancio di previsione. Nel caso del bilancio di previsione si tratta di un atto genuinamente politico dei rappresentanti politici di non imporre da soli tutte le priorità nella finanza comunale, ma di tener conto delle proposte dei cittadini, seguendo un metodo ben preciso. Un atto politico che crea responsabilità e fiducia, ma richiede anche controllo. Gli amministratori, una volta trascorso l'esercizio soggetto alla partecipazione diretta, devono anche rendere conto su ciò che è stato fatto: quali proposte dei cittadini sono state accolte, dove ci si è scostati dalle loro premesse, e se qualcosa non è stato realizzato spiegarne i motivi. Dal bilancio partecipativo possono guadagnare

<sup>21</sup> Tiefenbach Paul (2013), *Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind, Mehr Demokratie e.V. (H.g.), VSA Hamburg, 137*

entrambi, i cittadini e i rappresentanti eletti. Per i politici, si presume, può essere solo un vantaggio se i cittadini si prestano ad impegnarsi, informarsi, sviluppare idee, dedicare più tempo all'impegno civile volontario. Infine, trasparenza e dibattito pubblico sono il miglior antidoto contro il clientelismo, il consociativismo e la corruzione.

In Alto Adige/Sudtirolo possono essere studiati esempi dell'area germanofona e italiana. In Germania - come illustrato sopra - si stenta a concedere ai cittadini più potere decisionale sui capitoli del bilancio comunale e per lo più ci si limita alla sfera dell'informazione e rendicontazione. In Italia e in Spagna parecchi Comuni sono andati oltre attribuendo ai cittadini il diritto di determinare alcune priorità negli investimenti. In questa introduzione ci pronunciamo chiaramente a favore di quest'ultima opzione, soprattutto se ci cerca di stimolare i cittadini nel loro impegno per il bene comune a lungo termine. Spesso durante la raccolta di firme per l'uno o l'altro scopo si osserva una rassegnazione diffusa fra i cittadini: "Non si può far niente, tutto viene deciso dall'alto." Bilanci partecipativi come altri strumenti di democrazia diretta sono un elemento di contrappeso a tale disagio. I cittadini, se vogliono, possono attivarsi e interagire a pari livello con i politici. Non vale più la scusa del "Non serve a niente". Più persone sentiranno che la loro voce ha un peso, più motivazione per la partecipazione ci sarà a vantaggio della nostra democrazia.

## Bibliografia e siti Internet

Sintomer Yves/Herzberg Carsten/Röcke Anja (2005): Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Field studies, graphics, tables, quantitative analysis, methodological background. Volume II - Documents, Berlino, [www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)

Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja, (2009): Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit, Francoforte, VS Verlag

Sintomer Yves/Allegretti Giovanni (2009): I bilanci partecipativi in Europa - Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente, Roma, EDIESSE

Allegretti Giovanni e Carsten Herzberg (2004): Tra efficienza e sviluppi della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo, TNI New Politics Project, Working Paper

Bruno, Donatella, Maurizio Sarti (2009), Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e a cosa servono, FrancoAngeli, Milano

Müller, Erhard O. (2006): Bürger machen Haushalt, Leitfaden für die Gestaltung eines Bürgerhaushalts in Städten und Gemeinden, Bonn, Verlag Stiftung Mitarbeit

Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Netzwerk:Kommunen der Zukunft, Hrsg., 2001): Der Bürgerhaushalt - Ein Handbuch für die Praxis

Ley Astrid/Weitz Ludwig (Stiftung Mitarbeit, Hg.) (2012): Praxis Bürgerbeteiligung - Ein Methodenhandbuch, Bonn

Harnecker Marta (2003), Delegando potere alla gente - Il bilancio partecipativo di Porto Alegre, Edizioni del Gruppo Bilancio Partecipativo, Vicenza

Amura, Salvatore (2003) - La città che partecipa - Guida al bilancio partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia, Ediesse Roma

Michelotto, Paolo (2008), Democrazia dei cittadini - Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono, Troll libri (liberamente scaricabile da: [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it))

Bobbio Luigi (a cura di) (2007): Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia. Rubettino, Soveria Mannelli

Mariani F. (2005): Il Bilancio partecipativo, Aracne, Roma

Lombardi E./Naletto G. (2006), Comunità partecipate. Guida alla buone pratiche locali, Manifestolibri, Roma.

AAVV (2011), Vivere meglio con più democrazia - Guida sulla democrazia diretta per cittadini attivi e consapevoli, TROLL, Vicenza; scaricabile da: [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it)

European Institute for Public Participation (EIPP) (2010), Handbuch Methoden der Bürgerbeteiligung, unter: [www.participationinstitute.org](http://www.participationinstitute.org)

Büro für Zukunftsfragen (2010), Der BürgerInnen-Rat, Eine Informations- und Arbeitsmappe, Vorarlberg

Benedikter, Thomas (2008): Democrazia diretta: Più potere ai cittadini, ed. SONDA

#### **Siti Internet:**

[www.urp.it](http://www.urp.it)

[www.quorumzeropiudemocrazia.it](http://www.quorumzeropiudemocrazia.it)

[www.participatorybudgeting.org](http://www.participatorybudgeting.org)

[www.participationinstitute.org](http://www.participationinstitute.org)

[www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/allegretti-herzberg.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/allegretti-herzberg.pdf)

[www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it)

[www.unimondo.org](http://www.unimondo.org)

[www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)

[www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de)

[www.partizipation.at/methoden](http://www.partizipation.at/methoden)

<http://buergergesellschaft.de/politische-teilhabe>

[www.invo.at/praxis/methoden](http://www.invo.at/praxis/methoden)

<http://buergergesellschaft.de/politische-teilhabe>

<http://participedia.net>

[www.da-bei.darmstadt.de](http://www.da-bei.darmstadt.de)

## L'Iniziativa per più democrazia

Dal 1994 questa associazione si impegna per più democrazia diretta e diritti di partecipazione in provincia di Bolzano. Si è ricostituita il 6 maggio 2000 ed è stata riconosciuta nel 2001 come organizzazione di volontariato. Con la sua attività intende ampliare gli spazi di attività politica e i diritti decisionali dei cittadini, per es. con

- un regolamento più equo dei diritti referendari (democrazia diretta con iniziativa popolare, referendum e altri diritti)
- una miglior regolamentazione della partecipazione diretta a livello comunale
- un sistema elettorale più aperto e più democratico che dia più opzioni agli elettori
- più autonomia ai Comuni, più possibilità di controllo dei cittadini
- diritti referendari migliori anche a livello dello Stato e della UE

L'Iniziativa per più democrazia ha più di 500 iscritti ed è presente su tutto il territorio provinciale con gruppi locali e distrettuali. Per ben 4 volte ha presentato una proposta di "legge migliore" sulla democrazia diretta e ha organizzato il primo referendum provinciale sulla democrazia diretta (ottobre 2009).

[www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)

## La Fondazione Ilse Waldthaler per il coraggio civile e la responsabilità sociale

Fondata nel 2005 questa Fondazione promuove gruppi e persone singole nel loro impegno per una cittadinanza attiva dotata di coraggio civile. Promuove soprattutto l'impegno politico e sociale delle donne. Sostiene gruppi e persone che lavorano per rafforzare i diritti civili e la democrazia in Alto Adige/Sudtirolo. La Fondazione, basata sul principio dell'autoaiuto a livello individuale e collettivo, promuove iniziative e associazioni impegnate per più partecipazione politica e responsabilità sociale. La Fondazione persegue esclusivamente finalità sociali ed educative e ogni due anni conferisce il premio "Ilse-Waldthaler per il coraggio civile".

[www.zivilcourage.it](http://www.zivilcourage.it)

## POLITiS

### (Centro sudtirolese di formazione e studi politici)

Una democrazia moderna e viva ha bisogno di cittadini ben informati e impegnati per il bene comune, dotati di mente critica, tesi alla partecipazione attiva nella res publica. Da qui il nome di questa nuova cooperativa di formazione e ricerca, perché "politis" in greco significa "cittadino". Riesce meglio la partecipazione se sostenuta da una elaborazione e

riflessione comune di conoscenze sui fenomeni politici e sociali, basati su analisi e studi scientifici. L'impegno politico qualificato deriva anche da questa competenza autonoma dei cittadini, a cui POLITiS cerca di offrire uno strumento indipendente di ricerca e formazione. POLITiS quindi è un'organizzazione tesa ad offrire un sostegno qualificato, basato sulla collaborazione interdisciplinare di persone con esperienze e competenze professionali complementari, ai cittadini nel loro impegno per il bene comune. Questa attività si articola in vari tipi di servizi:

- ricerche su argomenti e problemi attuali della società locale sul campo politico, sociale ed economico
- pubblicazione e diffusione periodica dei risultati delle ricerche e degli strumenti didattici e formativi
- un'ampia gamma di attività di formazione civica per vari gruppi target
- consulenza politica alle iniziative libere di cittadini per l'utilizzo di strumenti di partecipazione democratica
- consulenza e sostegno per i docenti delle scuole tesi a promuovere argomenti e progetti di formazione politica
- tutte le attività concernenti lo sviluppo e la promozione della democrazia e dell'integrazione sociale

La forma cooperativa sociale risponde perfettamente agli intenti di fondo di POLITiS: la promozione della partecipazione di tutti ai processi decisionali politici, la trasparenza, la parità e equità sociale, la democrazia anche nel mondo economico.

*[www.politis.it](http://www.politis.it)*

## Il bilancio partecipativo

### Decidere sulle risorse finanziarie del proprio Comune

Con larga partecipazione della popolazione, numerosi Comuni della provincia di Bolzano hanno elaborato linee guida tese allo sviluppo dei loro rispettivi territori. Tali obiettivi e indicazioni si fanno concreti quando si discute e si decide sulle risorse finanziarie, soprattutto al momento della redazione del bilancio annuale di previsione. Per tanti cittadini rappresenta una faccenda complicata, mentre per tanti consiglieri comunali resta un problema da delegare ad esperti. In realtà, è solo la contabilizzazione delle attività programmate per l'anno venturo.

In Italia ai cittadini non è consentito votare sui bilanci di previsione tramite referendum, il che rende ancora più interessante l'introduzione del bilancio partecipativo, una moderna forma di democrazia diretta per dare voce e peso ai cittadini nella gestione delle risorse finanziarie comunali. Nato in Brasile e Nuova Zelanda, è però già in uso in centinaia di comuni europei. Il bilancio partecipativo non è un semplice referendum o un'inchiesta demoscopica, ma un tipo di consultazione popolare permanente, rigorosamente normata, atta a garantire il controllo diretto dei cittadini almeno su una parte del bilancio di previsione comunale.

Ma a cosa serve un bilancio partecipativo se i Comuni devono subire continui tagli alle loro entrate? Queste forme di democrazia dal basso, non comportano forse nuove spese di gestione invece di far respirare le casse comunali? Un altro interrogativo sorge spontaneo: s'intenderà mai il cittadino medio sufficientemente di bilancio pubblico quando gli stessi consiglieri comunali si dimostrano spesso incompetenti in materia? Ed infine: si può veramente far affidamento sul senso di responsabilità, sul senso civico dei cittadini?

Questa pubblicazione si propone d'illustrare concisamente ragioni, obiettivi, metodi e procedure delle varie tipologie di bilanci partecipativi attualmente in uso. Si presentano esperienze raccolte in Italia e all'estero e si propone un modello adatto alle esigenze e alle problematiche dei Comuni della nostra provincia. Più partecipazione diretta dei cittadini alla vita pubblica è possibile: ci sono già validi modelli e esperienze da seguire. Il bilancio partecipativo potrebbe quindi rappresentare un efficiente strumento per rendere la nostra democrazia più viva e partecipata.

POLITIS *Contributi allo sviluppo della democrazia 1.2013*