



**Provincia
di Milano**

Assessorato alla Pace
e alla Partecipazione



Regione Lazio

ASSESSORATO AL BILANCIO,
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA
E PARTECIPAZIONE



Che cosa è e come si fa un Bilancio Partecipativo?

72 risposte a domande frequenti sui
Bilanci Partecipativi a livello comunale

CAMPAGNA MONDIALE SULLA
GOVERNANCE URBANA



SVILUPPOLAZIO

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38

© Tutti i diritti riservati.

© Foto di copertina: Comune di Caxias do Sul

Disegno e grafica: Amira Pérez A.

Stampa: AH Editorial

Stampato a Roma, maggio 2007

ONU-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya.

PGU-ALC, García Moreno 751 tra Sucre e Bolívar,

P.O. 17-01-2505, Quito – Ecuador.

Distribuzione, cigu@cigu.org,

Pasaje Fray José Galdos 160 y Pinzón

Edificio Martínez Cobo, 2do. piso Quito - Ecuador

ONU-HABITAT sostiene la riproduzione di questo materiale. Tuttavia nessuna parte di questa pubblicazione può essere utilizzata o riprodotta in nessun caso senza un'autorizzazione scritta, eccetto nel caso di brevi citazioni in articoli, rassegne critiche o studi specifici. Le definizioni utilizzate e la presentazione del materiale contenuto in questa pubblicazione non necessitano l'espressione di un parere da parte del Segretariato delle Nazioni Unite per l'inquadramento legale di qualsiasi paese, territorio, città o area, o delle autorità che lo governano, o per quanto riguarda la delimitazione dei confini, il sistema economico o il livello di sviluppo. L'analisi, le conclusioni e le raccomandazioni contenute in questa pubblicazione non riflettono necessariamente i punti di vista di UN-HABITAT, del Consiglio Direttivo di UN-HABITAT o dei suoi stati membri.

Collana di "Risorse sulla Governance Urbana"

ISBN: 92-1-131699-5

HS/722/04E

I. Crediti Istituzionali

Il presente manuale è un contributo del Programma Habitat alla Campagna Globale per la Governance Urbana.

Supervisione

- Paul Taylor, Capo dell'agenzia di Sviluppo Urbano ONU-HABITAT
- Mohamed Halfani, Capo della Sezione Governance Urbana ONU-HABITAT

Coordinamento

- Jaime Vásconez, Coordinatore PGU-ALC Programma di Gestione Urbana, ONU-HABITAT 2004.
- Raf Tuts, Responsabile degli Insediamenti Umani, ONU-HABITAT

Autore

- Yves Cabannes, Urbanista. Coordinatore Regionale del PGU-ALC - Programma di Gestione Urbana per l'America Latina e i Caraibi - ONU-HABITAT 1997 — 2003. University College London, Development Planning Unit. 2006.

Comitato di lettura e revisione

- Jaime Vásconez, Direttore del CIGU — Centro Internazionale di Gestione Urbana — Quito
- Ivone de Souza, Programma dei Volontari delle Nazioni Unite - VNU, Specializzata in Sviluppo Urbano
- Álvaro Muriel, Coordinatore della Gestione della Conoscenza IPES/PGU-ALC 2004-2005.
- Alejandro Luévano, Coordinatore del Programma di Sviluppo e Gestione Locale COPEVI, Messico
- Pedro Pontual, Coordinatore della Scuola di Cittadinanza dell'Istituto Pólis-São Paulo e Presidente di CEAAL, São Paulo
- Augusto Barrera, curatore dello speciale della Revista Era Urbana sui Bilanci Partecipativi
- Yves Sintomer, Ricercatore del Centro Culture e Società Urbane — CNRS — Parigi, e del Centro Marc Bloch — Berlino.

Segreteria e assistenza

- Lourdes Saavedra, Alejandro Chiriboga, Mónica Rhon, Yohani Ruiz, PGU-ALC, Quito

Curatela dell'edizione Italiana:

- Giovanni Allegretti, urbanista, ricercatore presso l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia e il Centro de Estudos Urbanos, Università di Coimbra, Portogallo.

Sostegno finanziario all'edizione italiana e alla distribuzione:

- Irma Dioli, Assessore alla Partecipazione, Cooperazione e Politiche Giovanili della Provincia di Milano
- Luigi Nieri, Assessore al Bilancio, Programmazione Economico-Finanziaria, Partecipazione della Regione Lazio

Traduzione:

- Provveditorato Provincia di Milano

II. Ringraziamenti e Riconoscimenti

All'Agenzia di Sviluppo Urbano di ONU-HABITAT per aver reso possibile il presente lavoro.

Alla squadra del Programma di Gestione Urbana di Quito.

Alla città di Porto Alegre che ha appoggiato, nell'ambito della Rete Urbal N°9 "Finanza locale e bilancio partecipativo", la raccolta della documentazione delle città scelte quale esempio per illustrare il testo.

Un ringraziamento speciale ad ognuna delle persone che hanno fatto parte del Comitato di Lettura e Revisione del presente manuale. I loro contributi e apporti sono stati inestimabili sia dal punto di vista della sostanza che della forma.

Alla Provincia di Milano e alla Regione Lazio, che hanno reso possibile la traduzione, la pubblicazione e la capillare diffusione in Italia di questo documento.

Alla Rete del Nuovo Municipio che ha supportato gratuitamente la curatela della versione italiana del presente manuale.

III. Indice

Presentazione.....	15
--------------------	----

I. Domande generali

1. Che cos'è il Bilancio Partecipativo (BP)?	20
2. Da quando esiste il Bilancio Partecipativo?	20
3. Come sono aumentate le esperienze di Bilancio Partecipativo?	20
4. In quante città sono attualmente in corso esperienze di Bilancio Partecipativo?.....	21
5. Dove esistono esperienze di BP?	21
6. In che tipo di città si adotta il BP?.....	21
7. Il Bilancio Partecipativo viene adottato solo a livello comunale?	22
8. Esistono differenze regionali nel modo di adottare il Bilancio Partecipativo?	22
9. Quali benefici porta il Bilancio Partecipativo alla città, ai cittadini e alle cittadine?	23
10. Quali sono i benefici del BP per la gestione locale?	25
11. Chi trae beneficio dal Bilancio Partecipativo?	25
12. Quali sono le dimensioni di un BP?.....	25
13. Dove si possono trovare maggiori informazioni sul Bilancio Partecipativo?	27

II. Come avviare e adottare un Bilancio Partecipativo

14. Qualsiasi comune può adottare un Bilancio Partecipativo?	30
15. Quali sono le condizioni essenziali per avviare un processo di Bilancio Partecipativo in un comune?	30
16. In quali situazioni non è consigliabile adottare un Bilancio Partecipativo?	31
17. Quali sono i principi fondanti del Bilancio Partecipativo?.....	32
18. Come si mette in atto il BP?	33
19. Quali sono le tappe fondamentali di un Bilancio Partecipativo?.....	35

III. Dimensione Finanziaria

20. Che percentuale delle risorse si mette in discussione nel Bilancio Partecipativo?	43
--	----

III. Indice

21. Che percentuale degli investimenti comunali si mette in discussione?	43
22. Esiste una percentuale ottimale del bilancio comunale che deve essere discussa con la cittadinanza?	43
23. Da dove provengono le risorse messe in discussione?	44
24. Qual è l'impatto del Bilancio Partecipativo sul gettito fiscale e sulle risorse comunali?	45
25. Tutte le richieste della cittadinanza si concretizzano in opere e servizi?	45
26. Come vengono distribuite le risorse in una città? Per aree tematiche? Per distretti territoriali?	47
27. Come vengono stabiliti i criteri di assegnazione del bilancio?	47
28. Dove si prendono le decisioni e chi detiene il potere decisionale nell'ambito dei Bilanci Partecipativi?	50
29. Il Bilancio Partecipativo si limita a pianificare le risorse a breve termine?	50
30. Si partecipa di più e meglio quando le risorse comunali da assegnare sono maggiori? In questo senso avere poche risorse da discutere rappresenta un ostacolo o un elemento condizionante?	51
31. Come far sì che il Bilancio Partecipativo non si traduca semplicemente in una distribuzione delle esigue risorse comunali?	51
32. Esistono processi di rendicontazione sul Bilancio Partecipativo?	52
33. Quanto costa al comune l'adozione del processo e come se ne coprono le spese?	53

IV. Dimensione Partecipativa

• Partecipazione dei cittadini	
34. Chi partecipa al BP?	56
35. Quante persone partecipano al BP?	57
36. Se la partecipazione è limitata, non si toglie legittimità al processo?	58
37. Dove vengono prese le decisioni durante il processo?	59
38. Se il Consiglio del Bilancio Partecipativo – COP – è l'istanza principale, da chi è composto?	59
39. I consiglieri e i delegati del Bilancio Partecipativo posso no essere rieletti?	61

40. Come evitare che i/le delegati/e del Bilancio Partecipativo siano burocratizzati o corrotti?	61
41. Quale livello di partecipazione raggiungono le donne?	63
42. Esistono BP sensibili alle questioni di genere?.....	63
43. Come partecipano nel BP gli/le esclusi/le e gli/le emarginati/e? Non sussiste il pericolo di una maggiore esclusione sociale, per esempio, nel caso dei migranti, degli irregolari o dei/delle 'senzatetto'?	64
44. Come agevolare la partecipazione al BP dei più poveri, degli/delle esclusi/e e dei/delle non organizzati/e?	65
45. Chi controlla e monitora la realizzazione delle opere approvate?	66
46. Che ruolo hanno le ONG, le università e i professionisti nel Bilancio Partecipativo?.....	67
47. Si registra una partecipazione del volontariato nel BP? Quale ruolo svolge?	68
• Partecipazione delle Istituzioni	
48. Che ruolo hanno le istituzioni locali nel corso del processo?.....	68
49. Quali sono le logiche perseguite dalle istituzioni locali rispetto al BP?	69
50. Quale settore o dipartimento del comune è responsabile del processo?.....	69
51. Il Bilancio Partecipativo dipende da un solo ambito dell'apparato amministrativo?	70
52. Che ruolo hanno le Assemblee Elettive nel BP?.....	70
53. Come viene convocata la popolazione dal comune affinché partecipi al Bilancio Partecipativo?	71
54. In che modo il comune promuove la partecipazione e la mobilitazione della popolazione?.....	71
55. Come interagisce il BP con gli altri strumenti e meccanismi di partecipazione cittadina? ¹	72
56. Quali sono le principali difficoltà riscontrate dalle amministrazioni comunali nell'adottare il proprio Bilancio Partecipativo?	73

1. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 44 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

III. Indice

- **Partecipazione del settore privato**

57. In che modo il settore privato interagisce con il BP?	75
58. In che modo partecipano i settori informali o dell'economia solidale?	75

V. Dimensione normativa e giuridico/legale

59. Come e quando formalizzare e legalizzare i BP?	78
60. Quali aspetti del Bilancio Partecipativo devono essere contenuti in un quadro giuridico legale?	78
61. È necessario che il Bilancio Partecipativo sia legato ad un Piano di Sviluppo (a lungo termine, strategico o di Ordinamento Territoriale)?	79
62. Come vincolare il Bilancio Partecipativo a strumenti quali l'urbanistica e la pianificazione?	79
63. Chi stabilisce il vincolo tra i Piani a lungo termine e il Bilancio Partecipativo?	80
64. Esistono dei meccanismi o dei sistemi di valutazione dei Bilanci Partecipativi?	80

VI. Dimensione Territoriale

65. Come si lega il Bilancio Partecipativo al decentramento comunale?	82
66. Esiste un numero ottimale di distretti e/o sub-distretti capace di garantire il buon funzionamento del Bilancio Partecipativo?	82
67. Esistono Bilanci Partecipativi adottati in zone rurali?	83
68. La metodologia del Bilancio Partecipativo è simile nelle zone urbane e rurali?	83

VII. Domande finali

69. Il Bilancio Partecipativo nasce come una proposta di alcuni partiti politici in particolare? Di qualche orientamento in particolare?	86
70. Esiste realmente il pericolo che il Bilancio Partecipativo venga considerato la "panacea"? Ovvero che venga considerato un rimedio capace di curare tutti i mali?	86
71. Il Bilancio Partecipativo contribuisce a ridurre la corruzione?	87
72. Come garantire la sostenibilità di un processo di Bilancio Partecipativo?	87

IV. Elenco dei Riquadri

1. Porto Alegre. Risultati raggiunti in 15 anni (1989 – 2003)
2. Alcuni siti internet sul Bilancio Partecipativo (BP)
3. Presentazione della "Collana delle risorse sul BP" (PGU / ONU-HABITAT)
4. Metodo della diagnosi preventiva. L'esperienza di Salford, Inghilterra
5. Due rappresentazioni grafiche del Ciclo del Bilancio Partecipativo di Porto Alegre - Brasile
6. Il Ciclo di Bilancio Partecipativo di Pinheiral - Brasile
7. Il Ciclo del BP di Belo Horizonte. Dalla pianificazione alla realizzazione delle opere
8. Mundo Novo e Porto Alegre, due città che discutono il 100% del proprio bilancio con la popolazione
9. Percentuale di investimenti del Bilancio Partecipativo (1997 – 2000) discussa in 103 comuni brasiliani
10. Relazioni tra BP e fiscalità in alcune città
11. Esempio di Plenarie Tematiche a Icapuí. Anno 2004
12. Criteri di assegnazione delle risorse. Esempi: Villa El Salvador, Perú (2002) e Dourados, Brasile (2002)
13. Esperienze di città con risorse comunali esigue
14. Variazione annuale della partecipazione a Belo Horizonte
15. Esempi di composizione dei Consigli di BP: il Forum Comunale di Icapuí e il Congresso della Città di Belém
16. Meccanismi atti a favorire la partecipazione degli esclusi a São Paulo
17. L'esperienza di Controllo Sociale e Trasparenza di Cotacachi
18. Tipi di Convocazione della popolazione per il Bilancio Partecipativo in 103 comuni brasiliani (1997 – 2000)
19. Due esperienze di mobilitazione: Villa El Salvador e Barra Mansa
20. Rapporti tra Bilancio Partecipativo e meccanismi di partecipazione a Porto Alegre, Santo André e Cordoba

V. Introduzione

Uno degli ambiti strategici su cui ONU-HABITAT lavora è incentrato sull'appoggio offerto alle città nell'adozione di una forma di governance e di gestione urbana che sia il più possibile socialmente integrata, inclusiva, accessibile, trasparente, partecipativa e responsabile, con l'obiettivo di assicurare uno sviluppo urbano sostenibile. Punto di riferimento dell'ONU per le autorità locali, ONU-HABITAT incita le città ad adottare pratiche di buona governance urbana attraverso due meccanismi complementari: la Campagna Globale per una Migliore Governance Urbana e il Programma di Gestione Urbana.

La Campagna Globale per una Migliore Governance Urbana promuove un maggior recepimento e un migliore utilizzo dei principi di governance urbana. Grazie alle attività di consulenza e promozione, in collaborazione e con l'aiuto dei partner e dei vari gruppi, così come attraverso il lancio di campagne nazionali di informazione, le norme della governance urbana sono state sempre più recepite, accettate, applicate ed adattate alle diverse realtà.

La Campagna ha così potuto mettere in atto una serie di azioni concrete volte a promuovere i cambiamenti politici e a rafforzare le competenze delle organizzazioni in più di 30 paesi.

Il Programma di Gestione Urbana (PGU) rappresenta uno sforzo significativo da parte di ONU-HABITAT e UNDP, unitamente alle agenzie esterne di appoggio, volto a rafforzare il contributo delle città e dei villaggi dei paesi in via di sviluppo alla crescita economica, allo sviluppo sociale e alla riduzione della povertà. Il PGU integra così gli sforzi della Campagna che, operando attraverso 19 istituzioni di 'ancoraggio' e più di 40 istituzioni locali e nazionali, impegnate a sviluppare le competenze dei partner locali e dei governi comunali al fine di favorire una governance partecipativa, raggiunge 140 città in 58

paesi del mondo. Negli ultimi 18 anni il PGU è diventato una base solida e importante che ha permesso ai propri partner di portare a compimento attività legate ai temi urbani più attuali.

Il Bilancio Partecipativo si sta affermando come pratica innovatrice della gestione urbana, dimostrando di avere un potenziale enorme capace di promuovere i principi della buona governance urbana. Di fatto i bilanci partecipativi possono portare grandi benefici sia ai governi locali che alla società civile. Possono infatti migliorare la trasparenza della spesa pubblica e stimolare la cittadinanza a partecipare attivamente all'assunzione di decisioni concernenti le risorse pubbliche. Possono favorire l'aumento delle entrate comunali. Possono attivare meccanismi di redistribuzione degli investimenti comunali destinandoli alla realizzazione delle infrastrutture di base nei quartieri più poveri. Possono rafforzare le reti sociali e aiutare a mediare le disparità esistenti tra i funzionari eletti e i gruppi della società civile.

Estendendo e rafforzando la partecipazione cittadina alla distribuzione delle risorse pubbliche, i Bilanci Partecipativi si rivelano quindi dei processi positivi per la costruzione di città inclusive, in cui i gruppi tradizionalmente emarginati possano finalmente uscire dal circolo vizioso della propria esclusione. Con il proprio contributo ai principi di buona governance, il Bilancio Partecipativo diventa uno strumento importante per la democratizzazione delle città. Un numero crescente di città ormai lo adotta, ognuna adattandolo alla propria realtà locale.

Questi potenziali benefici hanno dato vita a una collaborazione tra la Campagna Globale per una Migliore Governance Urbana e l'Agenzia Regionale per l'America Latina e i Caraibi del Programma di Gestione Urbana, con il proposito di sviluppare una raccolta di materiali sui

V. Introduzione

Bilanci Partecipativi, che favorisca la comprensione del BP e l'estensione della sua applicazione. Le risposte alle 72 Domande Frequenti presentate in questa pubblicazione costituiscono un elemento chiave di questa Collana. La Collana di Materiali si basa principalmente sulle esperienze delle città latino-americane, cui si aggiungono alcune esperienze europee emergenti. Grazie a questa Collana, ONU-HABITAT intende contribuire alla promozione di scambi interregionali sulle esperienze dei Bilanci Partecipativi.

Mi auguro che questa pubblicazione risulti utile, sia ai funzionari dei governi locali che alle organizzazioni della società civile, impegnati ad estendere e approfondire i propri strumenti di governance urbana, affinché le loro città diventino sempre più inclusive.

Anna Kajumulo Tibaijuka
Direttrice Esecutiva
ONU-HABITAT

VI. Presentazione del Manuale

Il presente Manuale fa parte della Collana di Materiali sul Bilancio Partecipativo. Questa Collana si apre con la presentazione di quattro tipi di strumenti utili a tutti e tutte gli/le interessati/e ad adottare il Bilancio Partecipativo e ad adattarlo ad un contesto particolare. Questi quattro elementi sono strettamente connessi tra loro e sono stati organizzati nel seguente modo:

- a) una biblioteca elettronica
- b) un insieme di strumenti tecnici e legali
- c) una serie di Schede sulle Esperienze di 14 Città pilota²
- d) un Indirizzario di “persone risorsa” e siti internet specializzati [cfr. Riquadro esplicativo]

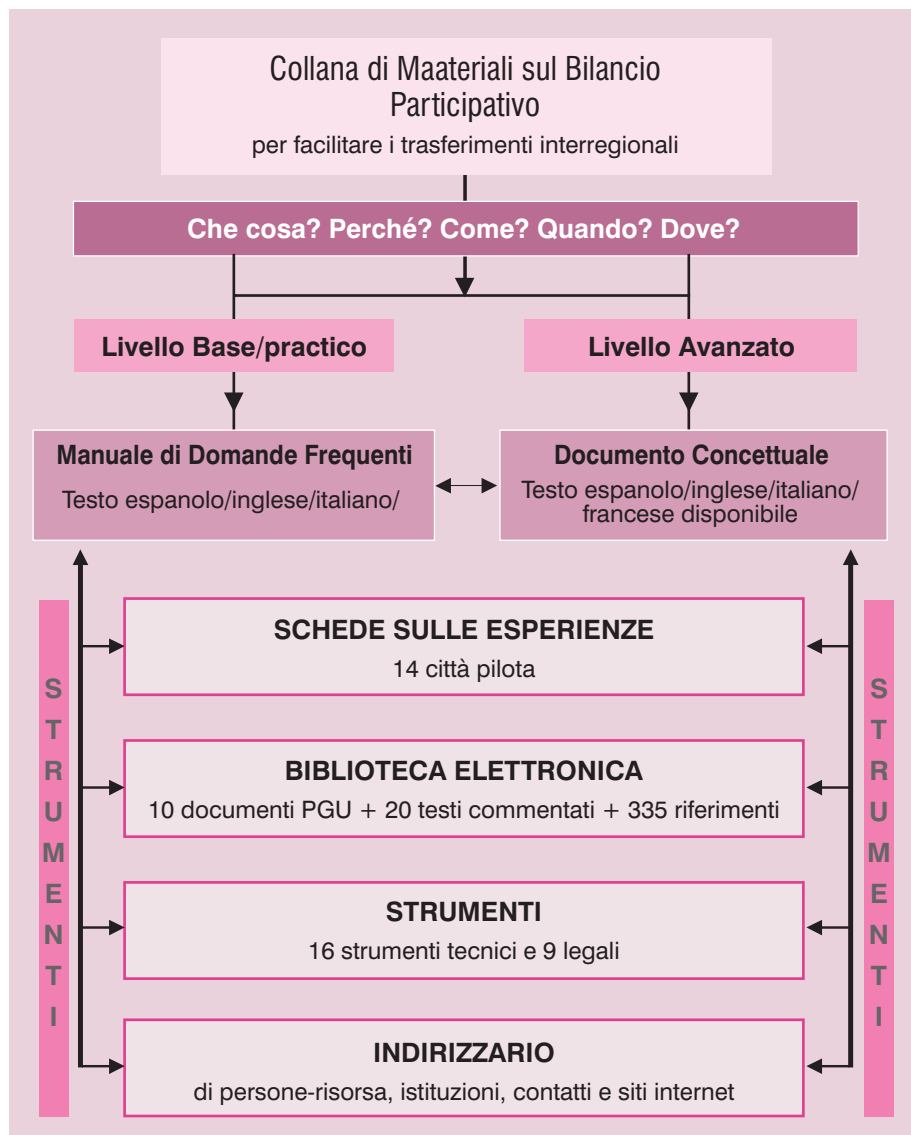
Queste informazioni sono disponibili sul sito internet del Programma di Gestione Urbana <http://www.cigu.org/reforzar.htm>

Un altro documento esplicativo, oltre alla Collana di Materiali, è il Documento Concettuale, incentrato sul contributo che i Bilanci Partecipativi sono in grado di dare al fine di raggiungere gli obiettivi del Millennio – MDG – fissati dagli stati membri delle Nazioni Unite nel 2000, ovvero degli obiettivi globali validi a livello mondiale. Il testo si sofferma anche sulle molteplici relazioni (dirette e indirette) che i Bilanci Partecipativi stabiliscono con la Buona Governance Urbana e sui loro limiti.

Il presente Manuale cerca di rispondere in modo diretto e pratico a *come, perché, quando, e dove* adottare un Bilancio Partecipativo nel modo più appropriato. Dal canto suo, il testo concettuale risponde alle stesse domande, partendo però da un livello più avanzato. Nessuno dei due documenti prende spunto da un modello o da un ricettario unico, al contrario, entrambi mettono in luce la vasta ed

2. 7 città brasiliane, 5 del resto dell'America Latina e 2 europee.

VI. Presentazione del Manuale



eterogenea gamma di Bilanci Partecipativi esistenti. Nessuno dei due, inoltre, ha la presunzione di indicare quale potrebbe essere “il miglior tipo” di BP, bensì entrambi intendono presentare il ventaglio di soluzioni possibili, facendo scaturire le domande che potrebbero aiutare a fare la scelta giusta, adatta a ciascun contesto locale.

Per semplificare la comprensione della Collana di Materiali sul BP e includerlo nel presente Manuale, si allega un grafico.

La maggior parte delle domande incluse nel presente Manuale sono identiche a quelle cui hanno risposto le città oggetto degli "studi di caso" nella documentazione raccolta ed elaborata nell'ambito di “Bilancio Partecipativo e Finanza Locale”, rete tematica n° 9 del programma Urban. In altre parole, per molte delle domande del Manuale esistono 14 risposte (una per ogni città), a volte convergenti e a volte divergenti, che permettono al lettore interessato di venire a conoscenza dei dettagli pratici e delle sfumature che una risposta sintetica come quella del Manuale non può dare.

Le 14 esperienze municipali scelte come “studi di caso” di Bilancio Partecipativo sono:

Brasile

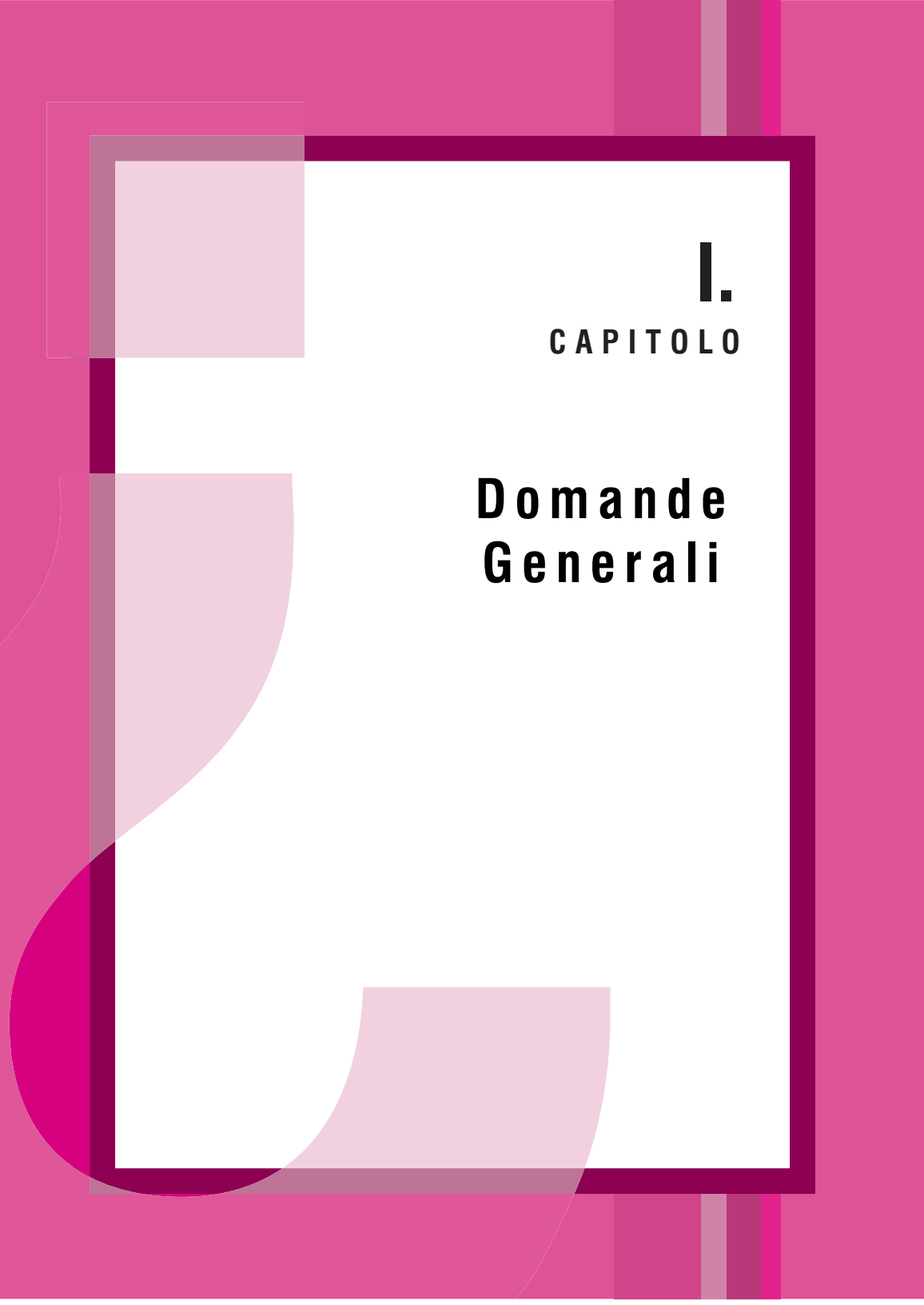
Alvorada
Belo Horizonte
Campinas
Caxias do Sul
Icapuí
Porto Alegre
San Paolo

Resto dell'America Latina

Cotacachi
Cuenca
Ilo
Montevideo
Villa El Salvador

Europa

Cordoba
Saint-Denis



I.

CAPITOLO

Domande Generali

1 Che cos'è il Bilancio Partecipativo (BP)?

Non esiste un'unica definizione, perché i Bilanci Partecipativi variano molto da un luogo a un altro. Il presente manuale cercherà di fare emergere con chiarezza questa diversità. Tuttavia, in linea generale, il Bilancio Partecipativo è un *“meccanismo (o un processo) grazie al quale la popolazione stabilisce o contribuisce a stabilire come e a chi assegnare tutte o una parte delle risorse pubbliche”*.

Ubiratan de Souza, uno dei primi responsabili del Bilancio Partecipativo di Porto Alegre (Brasile) propone una definizione più precisa e teorica che può valere per la maggior parte dei processi brasiliani: *“Il Bilancio Partecipativo (BP) è un processo di democrazia diretta, volontaria e universale, nel quale la popolazione può discutere e decidere sul bilancio pubblico e sulle politiche pubbliche. Il cittadino non limita la sua partecipazione all'atto del voto, quando si scelgono l'Esecutivo o il Parlamento, ma va ben oltre, fino alla decisione e al controllo della gestione pubblica. Il cittadino cessa di essere un semplice coadiuvante della politica tradizionale, bensì diventa un protagonista permanente della gestione pubblica. Il BP coniuga la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, che è una delle maggiori conquiste dell'umanità e deve essere preservata con cura e qualificata”*³. Di fatto il Bilancio Partecipativo è una forma di democrazia partecipativa, ovvero che associa agli elementi della democrazia diretta o semi-diretta la democrazia rappresentativa.

2 Da quando esiste il Bilancio Partecipativo?

Sebbene ci siano stati degli esperimenti parziali in precedenza, il BP nasce formalmente nel 1989 in alcune città brasiliane, in particolare a Porto Alegre. Al di fuori del Brasile, dal 1990 a Montevideo (Uruguay) la popolazione è stata invitata a dare suggerimenti sull'utilizzo delle risorse quinquennali del Comune.

3 Come sono aumentate le esperienze di Bilancio Partecipativo?

Si possono identificare tre grandi fasi di sviluppo: la prima (1989-1997) caratterizzata da esperimenti fatti in poche città; la seconda

3. Cfr. Collana di Materiali sul BP Biblioteca elettronica. Bibliografia commentata: Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. « Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil ». Dossier Pour un Débat N°82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103p. e Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. « Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre ». CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123p. Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan « Il Bilancio Partecipativo. L'esercizio di Porto Alegre », edizioni La Ginestra, Limbiate, 2002, 115p.

(1997-2000) da una *massificazione brasiliana*, con l'adozione del Bilancio Partecipativo da parte di 130 comuni; la terza (dal 2000 in poi) dall'estensione del fenomeno al di fuori del Brasile e dalla diversificazione dello stesso.

4 In quante città sono attualmente in corso esperienze di Bilancio Partecipativo?

Attualmente sono almeno 1000 le città che hanno adottato questa modalità di gestione pubblica.

5 Dove esistono esperienze di BP?

Principalmente all'interno delle città o, più precisamente, dei comuni. Dato il rapido aumento del numero delle esperienze è difficile monitorarle tutte. Il Brasile e il Perù sono i paesi dove se ne registra il maggior numero (quasi il 80% del totale delle esperienze). Altri paesi della regione andina (Ecuador e, più di recente, Bolivia e Colombia) sono il secondo polo per numero di esperienze. Tuttavia altre hanno preso avvio, seppur con livelli di consolidamento diversi, negli altri paesi della Regione (Argentina, Paraguay, Uruguay, Cile, Repubblica Dominicana, Nicaragua, El Salvador e Messico). Anche alcune città europee hanno avviato processi di Bilancio Partecipativo (soprattutto in Spagna, Italia, Germania, Francia, Regno Unito e Albania) e diverse città africane (per esempio in Camerun, Mozambico, Senegal e Uganda) ma anche asiatiche (per esempio in India) si accingono a metterli in atto. Altri paesi ed altre città utilizzano meccanismi diversi per attribuire le risorse pubbliche comunali, ma, anche se non si possono chiamare Bilancio Partecipativo, hanno caratteristiche simili (in Kenya⁴ per esempio).

6 In che tipo di città si adotta il BP?

I Bilanci Partecipativi si sviluppano in città di qualsiasi dimensione, da quelle con meno di 20.000 abitanti (Icapuí⁵ e Mundo Novo in Brasile, Rheinstetten in Germania o Grottammare in Italia) fino alle metropoli come Buenos Aires o San Paolo. Possono essere avviati in comuni rurali semi-urbani (Governador Valadares in Brasile, per esempio) o completamente urbanizzati (come Belo Horizonte, Bergamo, Modena

4. Cfr. "Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAPs)" dal Kenya, di Nick Devas e altri quattro consulenti, Nairobi, maggio 2002.

5. Cfr. Collana di Materiali sul BP Città pilota. Studio del Caso di Icapuí e bibliografia.

e Siviglia). Vengono adottati anche nei comuni con esigue risorse comunali come a Villa El Salvador in Perù (con un bilancio annuo di soli 20 dollari per ogni abitante) oppure nei comuni europei che godono di abbondanti risorse (2.000 dollari di entrate comunali per abitante o anche di più).

7 Il Bilancio Partecipativo viene adottato solo a livello comunale?

Non esclusivamente! Tuttavia, la stragrande maggioranza dei Bilanci Partecipativi sinora, e tuttora, è stata adottata a livello comunale, dove si discutono le risorse pubbliche locali. A livello di areavasta (di provincia, dipartimento o distretto) è degna di nota l'esperienza, attualmente sospesa, di Bilancio Partecipativo dello Stato del Rio Grande do Sul, ispiratasi al modello di Bilancio Partecipativo adottato a Porto Alegre. Anche le esperienze sovracomunali della Colombia, su scala provinciale (raggruppamenti di comuni di los Nevados di Tolima) o dipartimentale (per esempio a Risaralda, in atto dal 2002) meritano di essere citate. Il Perù, allo stesso modo, ha avviato degli esperimenti a livello provinciale, per esempio nelle province di Chucampas, Celendín o Morropón-Chulucanas. Ad oggi solo un paese, il Perù, ha emanato una Legge Nazionale di Bilancio Partecipativo applicabile all'insieme dei comuni e delle province⁶.

D'altro canto, alcuni Bilanci Partecipativi vengono adottati solo in una prima fase o vengono messi in atto solo in una parte del comune (distretti, quartieri o delegazioni), soprattutto nelle grandi città. È stato questo il caso della capitale federale di Buenos Aires o, più recentemente, del Distretto n. 7 (34.000 abitanti) della città di El Alto (680.000 abitanti), in Bolivia. In Italia possiamo ricordare i casi del Quartiere n° 3 – Saione di Arezzo e quello del Municipio 11° di Roma)

8 Esistono differenze regionali nel modo di adottare il Bilancio Partecipativo?

Sì, e questo è positivo. Non esiste – e neppure sarebbe auspicabile che esistesse – un unico modello, poiché le esperienze rispecchiano la realtà di ogni singola regione, della propria storia locale, della pro-

6. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 44 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

pria cultura civica, dell'organizzazione della propria società civile, delle risorse disponibili, e anche della cultura amministrativa dei governi che li mettono in pratica. In Brasile è la forza dei movimenti sociali nelle città insieme alla presenza in esse del Partito dei Lavoratori a far sì che i Bilanci Partecipativi siano "più urbani". Nella regione andina l'adozione dei Bilanci Partecipativi in comuni di piccole e medie dimensioni è legata alla vitalità dei movimenti sociali e delle ONG in questi ambiti. In Europa i Bilanci Partecipativi permettono innanzitutto di modernizzare la gestione pubblica e di unirla alla partecipazione cittadina.

9 Quali benefici porta il Bilancio Partecipativo alla città, ai cittadini e alle cittadine?

La maggior parte degli attori concorda nell'affermare che una delle più grandi ricchezze dei BP è l'approfondimento dell'esercizio della democrazia attraverso il dialogo del potere pubblico con i cittadini e le cittadine. Un altro beneficio importante consiste nel responsabilizzare lo Stato nei confronti di tutti i cittadini e nel promuovere il rinnovamento della gestione pubblica. Per molte città latino-americane il Bilancio Partecipativo rappresenta uno strumento importante per investire nelle priorità sociali e promuovere la giustizia sociale. I cittadini e le cittadine non sono più dei semplici osservatori, bensì si trasformano in veri e propri protagonisti della gestione pubblica, ovvero diventano cittadini a pieno titolo, attivi, critici ed esigenti. In questa Regione, soprattutto, la cittadinanza ha maggiormente accesso ad opere e servizi quali i servizi igienici minimi, la pavimentazione delle strade, il miglioramento dei trasporti, delle vie di accesso o dei servizi sanitari e di istruzione [Cfr. *Riquadro 1*]. Per mezzo della partecipazione i cittadini e le cittadine stabiliscono le priorità, riuscendo così a migliorare in modo significativo le proprie condizioni di vita in un lasso di tempo relativamente breve. Inoltre essi hanno la possibilità di controllare e monitorare l'effettiva esecuzione delle voci di spesa previste dal bilancio.

Il BP stimola altresì i processi di rinnovamento dell'amministrazione e alimenta la pianificazione strategica.

Riquadro 1: Porto Alegre. Risultati raggiunti in 15 anni (1989 – 2003)

- a.** Nel settore della **casa** (...) è stato possibile aumentare la media di unità abitative costruite localmente da 493 all'anno nel periodo 1973-1988 a 1.000 unità ogni anno nel periodo 1989-2003, riuscendo così, per la prima volta a Porto Alegre, a contenere la crescita del deficit abitativo.
- b.** In termini di **pavimentazione** è stato possibile ridurre il deficit esistente, pari a 690 Km nel 1988, a 390 Km nel 2003, migliorando sensibilmente l'accesso al trasporto collettivo e alle infrastrutture pubbliche nelle aree più deficitarie di Porto Alegre.
- c.** Per quanto riguarda l'accesso **all'acqua** e ai **servizi igienici minimi** è aumentata la percentuale di famiglie raggiunte dalla fornitura di acque trattate, dal 94,7% del 1989 al 99,5% nel 2002; è in aumento anche la percentuale di famiglie raggiunte dalla rete fognaria, dal 46% del 1989 all'84% nel 2002; si registra infine un aumento della percentuale di acque reflue trattate che passano dal 2% del 1989 al 27,5% nel 2002.
- d.** Nel settore dell'**istruzione** è stato possibile incrementare il numero delle scuole pubbliche comunali passando da 29 nel 1988 a 92 nel 2003, aumentando così il numero degli alunni iscritti in queste scuole da 17.862 nel 1989 a 55.741 nel 2002. Si è ampliato anche il ventaglio di servizi educativi offerti, comprensivo dell'Alfabetizzazione degli Adulti (...) e dell'Istruzione di Giovani e Adulti, ad integrazione del sistema di insegnamento base (...). Inoltre, grazie al BP è stato possibile avviare un Accordo Quadro sugli Asili, prima inesistente, (...) che attualmente coinvolge 126 asili e si rivolge a circa 10.000 bambini.
- e.** Sebbene figuri solo dal 2000 tra le prime 3 priorità del BP, la gestione dell'ambito della **salute** è ormai pienamente assorbita dal governo comunale, malgrado il congelamento quasi totale delle risorse annue trasferite dal governo federale a questo settore (...). Il Comune impegna attualmente (...) circa il 18% delle proprie spese amministrative centralizzate (...), contro una media annua inferiore al 10% nel decennio 1980-1990.
- f.** L'**assistenza sociale** è stata inclusa tra i temi prioritari dei distretti infra-comunali solo a partire dal 1997 (...). Le numerose attività svolte in questo settore attualmente si rivolgono ai disabili, ai bambini e agli adolescenti che vivono in situazioni di pericolo, a coloro che vivono per le strade, alle vittime di vari tipi di violenze, agli anziani abbandonati, alle famiglie con redditi insufficienti e ad altre situazioni.

Fonte: Baierle, S; Comune di Porto Alegre; Cabannes, Yves. *Presupuesto participativo y finanzas locales. Seminario de Avvio della Red Urbal N°9, Documento Base, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC, 134p.*

10 Quali sono i benefici del BP per la gestione locale?

Il Bilancio Partecipativo:

- Migliora la trasparenza della gestione e il rendimento della spesa pubblica.
- Stimola la partecipazione cittadina all'assunzione delle decisioni, all'attribuzione e al controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche.
- Esige una maggiore responsabilità da parte dei funzionari e dei dirigenti politici.
- Rende possibile la pratica della cogestione e l'identificazione delle priorità all'interno dello spazio pubblico.
- Aumenta il sentimento di fiducia degli abitanti nei confronti del governo.
- Crea una cultura democratica nella popolazione e rafforza il tessuto sociale.

11 Chi trae beneficio dal Bilancio Partecipativo?

Tutte le zone, i quartieri o i settori che partecipano al processo di discussione traggono dei benefici. Poiché generalmente le risorse sono inferiori alle richieste avanzate, i quartieri più favoriti sono quelli che si mobilitano maggiormente e partecipano di più.

12 Quali sono le dimensioni di un BP?

Il Bilancio Partecipativo è un processo che assume varie dimensioni:

- a) Dimensione di Bilancio e Finanziaria
- b) Dimensione Partecipativa (queste due dimensioni costituiscono il nerbo del processo)
- c) Dimensione Normativa e Giuridico Legale
- d) Dimensione Spaziale o Territoriale
- e) Dimensione Politica e di Governabilità

Le prime quattro dimensioni verranno analizzate nel presente manual⁷.

⁷ 7 città brasiliane, 5 del resto dell'America Latina e 2 europee.

Riquadro 2: Siti internet sul Bilancio Partecipativo

Brasile

Recife
<http://www.recife.pe.gov.br>
Porto Alegre
<http://www.portoalegre.rs.gov.br>
Belo Horizonte
<http://portal1.pbh.gov.br/pbh/index.html>
Santo André
<http://www.santoandre.sp.gov.br>
Juiz de Fora
<http://www.juizdefora.mg.gov.br>
Caxias do Sul
<http://www.caxias.rs.gov.br>
Mundo Novo
<http://www.mundonovo.ms.gov.br>

Altre città dell'America Latina

Distretto Federale di città del Messico, Messico
<http://www.df.gob.mx>
Buenos Aires, Argentina
<http://www.buenosaires.gov.ar>
Montevideo, Uruguay
<http://www.montevideo.gub.uy/gobierno>
Rosario, Argentina
<http://www.rosario.gov.ar>
Villa El Salvador, Perú
<http://www.munives.gob.pe>
Cuenca, Ecuador
<http://www.cuenca.gov.ec>
Cotacachi, Ecuador
<http://www.cotacachi.gov.ec>
Pasto, Colombia
<http://www.alcaldiadepasto.gov.co>

Europa

Córdoba, Spagna
<http://www.ayuncordoba.es>
Siviglia, Spagna
<http://www.participacionciudadana.sevilla.org/>

Palmela, Portogallo
<http://www.bm-pinhalnovo.com>
<http://www.cm-palmela.pt>
Bobigny, Francia
<http://www.ville-bobigny.fr>
Pieve Emanuele, Italia
<http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>
Rheinstetten, Germania
<http://www.rheinstetten.de>
Manchester, Inghilterra
www.participatorybudgeting.org.uk
Grottammare, Italia
www.comune.grottammare.ap.it
Modena, Italia
www.comune.modena.it
Municipio Roma XI, Italia
www.municipiopartecipato.it
Bergamo, Italia
www.comune.bergamo.it
Venezia, Italia
<http://www.comune.venezia.it/incluir/>

Altri siti

Red URBAL 9
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal>
CIGU
<http://www.cigu.org>
DRD
<http://www.budget-participatif.org>
TNI
www.tni.org
Ricerca sui Bilanci Partecipativi in Europa del Centro Marc Bloch di Berlino
www.cmb.hu-berlin.de
CARE
<http://www.care.org.ec>
Ministerio de Economía y Finanzas, Perú
<http://www.presupuesto-participativo.mef.gob.pe>

13 Dove si possono trovare maggiori informazioni sul Bilancio Partecipativo?

In linea di massima le città che adottano i Bilanci Partecipativi predispongono dei siti internet costantemente aggiornati sulla propria esperienza [Cfr Riquadro 2]. Alcune organizzazioni non governative si sono specializzate sul caso di una determinata città. Tuttavia in generale si dispone di poche informazioni e, per lo più, in spagnolo e/o portoghese.

Nell'ambito della Campagna Mondiale sulla Governance Urbana, ONU-HABITAT, grazie al Coordinamento per l'America Latina e i Caraibi del Programma di Gestione Urbana PGU-ALC ha selezionato una raccolta di materiali [Cfr Riquadro 3], disponibili sul sito internet <http://www.cigu.org/reforzar.htm>, al fine di fornire informazioni e strumenti prima frammentari. Questi materiali vanno ad integrare il presente manuale.

Dal canto suo la Red URB-AL 9 su Bilancio Partecipativo e Finanza Locale è coordinata da Porto Alegre e ad essa partecipano 300 città e istituzioni. Uno degli obiettivi consiste nella produzione di informazioni e nello scambio di esperienze. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito internet www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/.

Riquadro 3: Presentazione della "Collana di materiali sul BP" per agevolare i trasferimenti interregionali (PGU / ONU-HABITAT

La "Collana di Materiali sul BP" si compone di quattro elementi correlati:

(A) Una **Biblioteca Elettronica** che si articola in tre parti: (I) una **Bibliografia commentata** di 20 testi di base, che fungono da introduzione allo "stato dell'arte" e che sono stati scelti tra 350 testi di riferimento; (II) una **Bibliografia generale** di 335 titoli, organizzati per città dando la priorità a quelli che rappresentano gli studi di casi pilota. (III) Una **Biblioteca PGU** che include 10 documenti redatti dal Programma di Gestione Urbana e dai propri soci, disponibili in formato pdf. Questi documenti comprendono un Documento Concettuale, il presente Manuale di Domande Frequenti, oltre a testi generali, relazioni di interventi e monografie specializzate su alcune città.

(B) Un **Gioco di strumenti tecnici e legali** creati dalle "città pilota" e attualmente utilizzati con successo. Sulla base di 16 strumenti tecnici comprensivi degli esempi di legge, un attore interessato deve essere in grado di affrontare i temi critici tradizionali di un Bilancio Partecipativo. Deve trovare le risposte su "Come fare" a definire i criteri di attribuzione dei bilanci, le regole e il funzionamento; partendo dagli esempi dei diversi cicli di BP, dai documenti di rendicontazione, dai sistemi di controllo, dalle leggi comunali sulla trasparenza ecc.

(C) **Schede sulle esperienze delle 14 "Città pilota"** che riflettono la gamma di esperienze e di contesti attuali: grandezza delle città, differenze regionali, ritmi di consolidamento, livello e origine delle risorse e diversità di approcci. Il numero di esperienze è stato superiore rispetto alle previsioni iniziali, e sebbene ciò abbia comportato un lavoro maggiore, è servito anche a coprire la molteplicità di situazioni. Le esperienze presentate invitano l'utente a mettere da parte il metodo tradizionale di applicazione dei modelli e ad esplorare invece la diversità e l'adattabilità del processo alle diverse situazioni locali.

(D) Un **Indirizzario** formato da tre componenti: (I) **Persone-risorsa** delle città pilota, (II) **Professionisti e accademici**, in particolare alcuni autori dei testi base della bibliografia commentata, e (III) **Siti internet** delle città, inclusi quelli delle città pilota.

Fonte: Presentazione della Collana di Materiali sul BP. PGU-UN Habitat. 2004
Consulta ; <http://www.cigu.org/reforzar.htm>

II.

CAPITOLO



Come avviare e adottare un Bilancio Partecipativo



14 Qualsiasi comune può adottare un Bilancio Partecipativo?

In teoria sì; tuttavia l'esperienza insegna che alcune precondizioni sono decisive per garantirne il successo.

15 Quali sono le condizioni essenziali per avviare un processo di Bilancio Partecipativo in un comune?

Esistono alcune condizioni indispensabili all'adozione di un Bilancio Partecipativo. La prima è la chiara volontà politica del Sindaco (uomo o donna che sia) e delle autorità comunali. Questa volontà deve essere mantenuta nel corso dell'intero processo, ma nella pratica deve concretizzarsi attraverso il mantenimento e la realizzazione degli impegni di bilancio presi nei confronti della popolazione.

La seconda condizione indispensabile è la presenza e l'interesse delle organizzazioni della società civile e, ancor più, della cittadinanza in generale. Questa condizione è determinante ai fini della sostenibilità dell'esperienza.

La terza è una chiara definizione delle regole del gioco, da operarsi insieme con la popolazione. Queste regole sono relative alle somme che verranno discusse, ai tempi e alle tappe, alle regole relative alla assunzione delle decisioni (e in caso di disaccordo, alla responsabilità e alla capacità decisionale di ciascun attore), alle forme di ripartizione tra i vari quartieri e distretti della città, e alla composizione del Consiglio del BP. Queste regole non possono essere decise unilateralmente, bensì devono essere stabilite insieme con la popolazione e successivamente adattate anno dopo anno, in funzione dei risultati ottenuti.

La quarta condizione è la volontà di formare la popolazione e i funzionari comunali, sia sul bilancio in generale che sul Bilancio Partecipativo nello specifico, spiegandone l'ammontare complessivo, l'origine delle risorse e la struttura attuale della spesa. Molto importante, inoltre, è chiarire quali voci del bilancio sono di competenza comunale e quali invece esulano.

II. Come avviare e adottare un Bilancio Partecipativo?

Una quinta condizione è legata alla necessità di informare la popolazione, con tutti i mezzi a disposizione: fornire informazioni sulle date e i luoghi delle riunioni, nonché sulle regole del gioco stabilite per l'anno in corso.

Infine, la sesta condizione è la definizione della priorità delle richieste gerarchizzate dalla popolazione con criteri tecnici che tengano conto dell'analisi delle carenze di strutture e servizi pubblici. Questo si rivela molto importante al fine di garantire una distribuzione più equa delle risorse tale da permettere di superare le disuguaglianze⁸.

16 In quali situazioni non è consigliabile adottare un Bilancio Partecipativo?

Non è consigliabile adottare un BP quando i prerequisiti sopra citati non sussistono. Tanto meno è consigliabile se le parti – sia il governo locale che la cittadinanza – non sono aperte al cambiamento e a una gestione condivisa delle risorse pubbliche.

Allo stesso modo è meglio non avviare un processo di Bilancio Partecipativo se la gestione comunale non è onesta e trasparente. L'adozione di un Bilancio Partecipativo in un simile contesto può portare alla legittimazione e all'occultamento delle pratiche contrarie ai principi fondanti del Bilancio Partecipativo stesso.

Se le condizioni indispensabili a livello locale non sussistono in un determinato momento, ciò non significa che le persone o le istituzioni interessate debbano abbandonare definitivamente l'idea di adottare un Bilancio Partecipativo. Si può cominciare con alcune iniziative limitate, cercando per esempio di aumentare il livello della trasparenza del bilancio. Organizzare dei Forum o altre attività, alla presenza di enti e istituzioni legittimate dalla società civile, può essere un meccanismo in grado di creare la pressione necessaria ad avviare una discussione pubblica sul bilancio e il controllo dello stesso da parte dei cittadini. Numerose città attualmente sono nella fase che precede l'adozione di un Bilancio Partecipativo.

8. Cfr. Collana di Materiali sul BP. Biblioteca Elettronica. Cabannes, Y. "Conceptualización sobre Presupuesto Participativo a partir de experiencias latinoamericanas", pp 81-99. Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto boliviano". Cuaderno di Lavoro PGU N. 130 (formato PDF) del 2003.

Riquadro 4: Il metodo della diagnosi preliminare L'esperienza di Salford, Inghilterra.

Nella città di Salford, Inghilterra, lo studio presentato al consiglio comunale si prefiggeva i tre obiettivi seguenti.

1. Sviluppare una Matrice di Bilancio ipotetica per Salford, esplorando le priorità tematiche definite dal Piano Comunitario.
2. Scoprire in che modo una Matrice di Bilancio potrebbe essere integrata alla pianificazione comunitaria e ai processi ciclici del bilancio.
3. Valutare le opportunità e le sfide offerte da questa analisi, al fine di includere un approccio più partecipativo nel ciclo di costruzione del bilancio di Salford.

Inoltre, sono state individuate otto tappe per l'elaborazione di una Matrice di Bilancio, che si possono riassumere come segue:

- Tappa 1: Identificare la somma disponibile da investire
- Tappa 2: Sviluppare priorità e idee locali
- Tappa 3: Trasformare le priorità locali in priorità valide per l'intera città
- Tappa 4: Fare degli adattamenti sulla base della popolazione
- Tappa 5: Fare degli adattamenti sulla base delle carenze
- Tappa 6: Ponderare la matrice di bilancio
- Tappa 7: Determinare delle attribuzioni tematiche

Fonte: Community Pride Initiative. Building a People's Budget. Report of the Salford Budget Matrix Study. Report to Salford City Council Budget Committee, Maggio 2003. Copyright CPI brid-get@communitypride.org.uk

17 Quali sono i principi fondanti del Bilancio Partecipativo?

I principi fondanti sono quelli della Democrazia Partecipativa, come modello politico, e quelli della Buona Governance⁹. Sebbene questi principi siano considerati universali, ogni città o paese li trasforma in misure pratiche adattandole alle proprie necessità e al contesto locale. A titolo esemplificativo di seguito (in versione sintetica) ven-

9. Riguardo alle iniziative e i metodi atti ad aumentare il grado di trasparenza a livello locale cfr. "Tools to support transparency in local governance", una pubblicazione di ONU-HABITAT e Transparency International nell'ambito della Campagna Globale per la Governance Urbana, Aprile 2004.

II. Come avviare e adottare un Bilancio Partecipativo?

gono presentati gli otto principi direttivi che stanno alla base della Legge Quadro sul Bilancio Partecipativo in Perú¹⁰.

- Partecipazione
- Trasparenza
- Uguaglianza
- Tolleranza
- Efficacia ed efficienza
- Equità
- Competitività
- Rispetto degli accordi

A questi principi si può aggiungere il principio della cogestione delle risorse pubbliche.

18 Come si mette in atto il BP?

Non esiste una ricetta universale che spieghi come avviare un Bilancio Partecipativo; questo, infatti, deve adattarsi alla situazione locale.

Innanzitutto si raccomanda di fare una *analisi della situazione* per capire fino a che punto i principi basilari vengono rispettati e se sussistono tutte insieme le precondizioni. Questa analisi sarà diversa da una città all'altra [Cfr. Riquadro 4].

Un altro momento importante è la redazione, anche in forma partecipativa, di una mappatura (o valutazione) degli attori locali interessati e degli attori che invece si oppongono al processo.

Un terzo momento è dato dall'analisi e dalla definizione chiara da parte delle istituzioni di governo dell'ammontare e dell'origine delle risorse che saranno prese in considerazione dal Bilancio Partecipativo oltre a quelle che saranno necessarie affinché il comune avvii il processo. In questa fase si raccomanda ai comuni di realizzare uno studio dei costi/benefici o dei costi/risultati attesi.

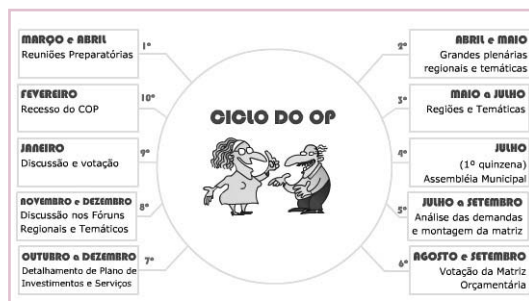
Un quarto momento consiste nel raggiungimento di intese e nella attivazione di forme di dialogo ad ampio raggio che permettano all'idea di raccogliere adesioni e conseguire diffusa legittimità nel territorio comunale. Gli elementi chiave possono essere:

10. Cfr. ONU-HABITAT, "The Global Campaign on Urban Governance", concept paper, Marzo 2002. 26pp+annessi, e il sito internet <unhabitat.org/campaigns/governance>.

Riquadro 5: Due rappresentazioni grafiche del Ciclo del Bilancio Partecipativo di Porto Alegre – Brasile



Fonte: Comune di Porto Alegre 2004



Fonte: Cidade. www.ongcidade.org. 2003

II. Come avviare e adottare un Bilancio Partecipativo?

- raggiungere un accordo all'interno del governo
- dialogare con gli attori più rilevanti della società civile
- puntare al coinvolgimento delle assemblee elettive sin dall'inizio.

Un quinto momento consisterà nell'elaborazione del regolamento interno del Bilancio Partecipativo, che dovrà stabilire le regole del gioco valide per il primo anno.

È importante tenere conto dei seguenti principi operativi:

- **Partecipazione universale:** tutti i cittadini e le cittadine possono partecipare, indipendentemente dalle loro condizioni socioeconomiche. Tuttavia i cittadini organizzati svolgono un ruolo importante all'interno del processo. Inoltre è necessario pensare a strumenti specifici per coinvolgere i cittadini più emarginati.
- **Trasparenza del bilancio:** sia delle entrate che delle uscite (o spese).
- **Flessibilità:** il processo deve essere flessibile per poter essere valutato e adattato costantemente.
- **Obiettività:** è necessario adottare criteri obiettivi ed espliciti di assegnazione delle risorse, al fine di garantire la credibilità del processo.
- **Approccio di genere:** partecipazione paritaria delle donne e degli uomini al processo. Si sottolinea a questo proposito l'importanza di poter contare su dati e cifre disaggregati per sesso, sia per il bilancio che per i benefici degli investimenti.
- **Approccio pluriculturale e multietnico:** discriminazione positiva e azioni affermative per assicurare la partecipazione e il potere decisionale degli esclusi (per esempio gli uomini e le donne immigrate, i disabili, gli indios ecc)¹¹.

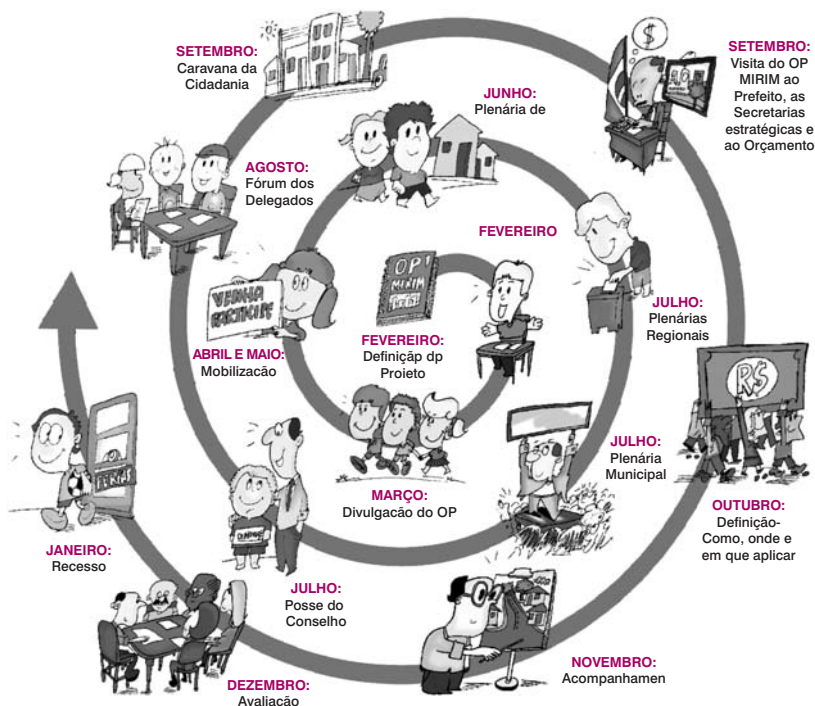
19 Quali sono le tappe fondamentali di un Bilancio Partecipativo?

Le diverse tappe si inseriscono in un ciclo annuale chiamato Ciclo del Bilancio Partecipativo. Esistono alcune varianti da una città all'altra¹². Di seguito vengono presentate le tappe principali [Cfr. Tabelle 5 e 6].

11. Per consultare la versione completa cfr. la Collana di Materiali sul BP Strumenti legali. Cicli di Bilancio Partecipativo.

12. Cfr. Collana di Materiali sul BP Strumenti Tecnici. Cicli di Bilancio Partecipativo.

Riquadro 6: Il Ciclo di Bilancio Partecipativo di Pinheiral – Brasile



Fonte: Prefeitura Municipal de Pinheiral – Il Ciclo del Bilancio Partecipativo di bambini e bambine

Il ciclo di discussioni, negoziati ed elaborazioni del Bilancio Partecipativo comunale dura un anno e normalmente comprende (soprattutto nelle grandi città) le seguenti tappe:

- **Assemblee territoriali (parrocchiali, di quartiere, distrettuali, ecc.) e tematiche:**

Durante tali assemblee il Sindaco rendiconta il periodo di gestione precedente, presenta il Piano degli Investimenti per l'anno in corso e

II. Come avviare e adottare un Bilancio Partecipativo?

lo Statuto di Funzionamento del Bilancio Partecipativo. Si eleggono (a volte si designano) i delegati (uomini e donne) territoriali e i delegati tematici del Bilancio Partecipativo, sulla base dei criteri stabiliti dal Regolamento.

- *Riunioni territoriali e tematiche (facoltativo):*

Sono gli incontri dei delegati e delle delegate con le loro rispettive comunità. Possono essere organizzate in assenza dei rappresentanti delle istituzioni comunali se i delegati lo desiderano. In queste riunioni si definiscono i progetti prioritari che devono essere realizzati. In Europa e in molte città latino-americane è necessario coinvolgere il governo comunale almeno in alcune assemblee, poiché la società civile non è sufficientemente organizzata o convinta per portare avanti da sola questa tappa. La discussione in assemblea deve essere completata dalle discussioni tradizionali tra delegati a livello territoriale, a livello tematico e a livello della città, poiché in alcune assemblee la qualità deliberativa può essere scarsa. Questo è quindi necessario affinché il Bilancio Partecipativo non si limiti ad un plebiscito o a una forma di populismo.

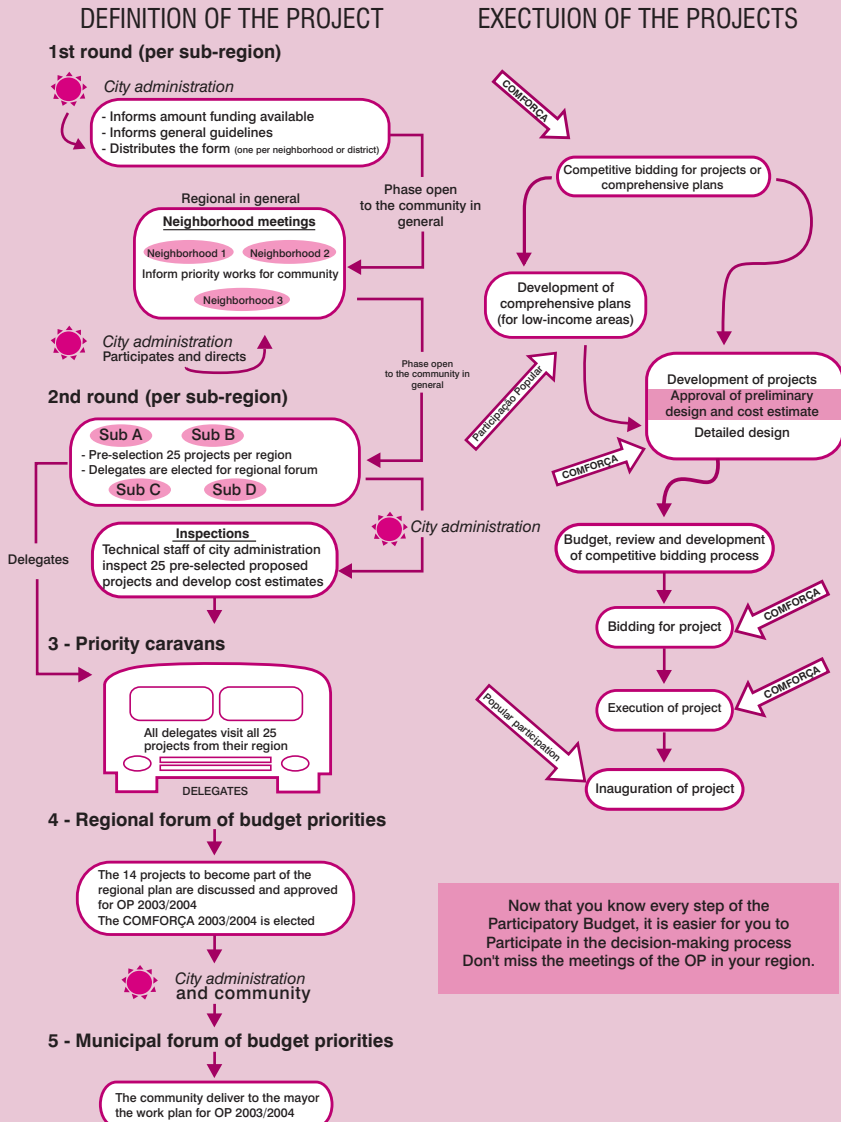
- *Assemblea a livello comunale:*

È un evento in occasione del quale il Comitato del Bilancio Partecipativo consegna ufficialmente al Sindaco la lista dei progetti prioritari stabiliti attraverso la partecipazione cittadina. Questa assemblea sancisce ufficialmente l'entrata in carica dei delegati del Comitato del Bilancio Partecipativo.

- *Elaborazione della Matrice di Bilancio:*

Il Comune e il Comitato del Bilancio Partecipativo elaborano la matrice di bilancio. Si tratta di uno dei momenti fondamentali e più conflittuali del processo. Si organizza il Piano degli Investimenti, che viene condiviso con la popolazione e pubblicato al fine di diventare uno strumento di controllo e di monitoraggio della effettiva realizzazione degli accordi presi.

Riquadro 7: Come funziona il Bilancio Partecipativo



II. Come avviare e adottare un Bilancio Partecipativo?

• *Valutazione del processo:*

Una volta concluso il ciclo, si valuta e si adatta il Regolamento di funzionamento interno del Bilancio Partecipativo. Il nuovo Regolamento verrà utilizzato per l'elaborazione del bilancio dell'anno successivo.

Il ciclo che si apre con le prime riunioni nei quartieri (generalmente all'inizio di ogni esercizio annuale, ovvero per lo più intorno al mese di marzo) e che si conclude con l'approvazione della matrice di bilancio (tra ottobre e novembre) costituisce il primo ciclo di Bilancio Partecipativo.

Un secondo ciclo, chiamato Ciclo di Esecuzione e Controllo, inizia l'anno successivo [Cfr. *il caso di Belo Horizonte nella Riquadro 7*]¹³. Durante questo ciclo che inizia con alcuni studi tecnici e termina con l'inaugurazione dei progetti approvati, la giunta comunale, gli abitanti e le eventuali commissioni specifiche di controllo continuano ad intervenire.

13. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Orçamento Participativo: 10 anos de experiência em Belo Horizonte: A gente faz uma BH melhor. Belo Horizonte, 2002, 14p.

III.
CAPITOLO

**Dimensione
Finanziaria**



Riquadro 8: Mundo Novo e Porto Alegre, due città che discutono il 100% del proprio bilancio con la popolazione

A Porto Alegre si considera come partecipativo il 100% del bilancio, perché il Consiglio del Bilancio Partecipativo (COP, in portoghese), formato dai delegati eletti nel corso del processo, esaminano e intervengono sul bilancio totale (prima che sia presentato al Consiglio Comunale). La parte discussa nelle assemblee in cui tutti i cittadini possono partecipare corrisponde al 100% delle risorse destinate agli investimenti (spese in conto capitale), che variano di anno in anno e superano il 10% del bilancio totale.

Anche a Mundo Novo, piccolo comune del Mato Grosso do Sul – Brasile, con 16.000 abitanti, si discute il 100% del bilancio, ma in questo caso, a differenza di Porto Alegre, in forma diretta e attraverso assemblee plenarie aperte. Si tratta della forma più ‘avanzata’ di Bilancio Partecipativo e dimostra che si può mettere in discussione il 100% del bilancio. Si discute persino lo stipendio del Sindaco.

Fonte: Doc. Base (Op cit) – Cfr. Collana di Materiali sul BP. Biblioteca elettronica

Riquadro 9: Percentuale di investimenti del Bilancio Partecipativo (1997 – 2000) discussa in 103 comuni brasiliani

PERCENTUALE	N. COMUNI	INCIDENZA %
Dall' 1 al 10%	15	15.0
Dall' 11 al 20%	05	05.0
Dal 21 al 30%	04	04.0
Dal 31 al 40%	05	05.0
Dal 41 al 50%	07	07.0
Dal 51 al 60%	---	---
Dal 61 al 70%	02	02.0
Dal 71 all' 80%	05	05.0
Dall' 81 al 90%	01	01.0
Dal 91 al 99%	---	---
100%	22	21.0
Non delibera sulle risorse	10	10.0
Senza risposta	27	26.0
TOTALE	103	100.0

Fonte: Fórum Nacional de Participação Popular citato nel titolo della bibliografia, Tabella 44, p88.

20 Che percentuale delle risorse si mette in discussione nel Bilancio Partecipativo¹⁴?

Il Bilancio Partecipativo rappresenta in generale, e in particolare in Brasile, tra il 2% e il 10% del bilancio consuntivo, ovvero della parte realmente spesa, che solitamente è inferiore al bilancio pianificato l'anno precedente. Questi valori corrispondono a una percentuale variabile delle risorse destinate agli investimenti del comune. Tuttavia, alcune città mettono in discussione più del 10% del proprio bilancio. Solo poche, per esempio Mundo Novo o Porto Alegre, discutono, per lo meno formalmente, il 100% del bilancio [Cfr. *Riquadro 8*]. All'estremo opposto troviamo numerose città, soprattutto europee, in cui il Bilancio Partecipativo discusso può rappresentare meno dell'1% del bilancio comunale.

21 Che percentuale degli investimenti comunali si mette in discussione?

La percentuale discussa varia tra il 100% del bilancio totale destinato agli investimenti e alcune percentuali inferiori [Cfr. *Riquadro 9*]. Si può affermare quindi che alcuni Bilanci Partecipativi abbiano la 'P' maiuscola e altri la 'p' minuscola.

22 Esiste una percentuale ottimale del bilancio comunale che deve essere discussa con la cittadinanza?

No. Dipende dalla singola situazione locale, e in particolare dalla volontà politica del singolo comune e dalla capacità della cittadinanza di fare pressione. In numerose città questa percentuale aumenta anno dopo anno, mano a mano che l'esperienza si consolida e guadagna fiducia, sia negli ambienti politici locali che tra la popolazione. Tuttavia, più alta è la percentuale del bilancio dibattuta migliori sono i risultati ottenuti dall'esperienza e più elevato l'interesse dei cittadini.

14. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 23 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

Riquadro 10: Relazioni tra Bilancio Partecipativo e fiscalità in alcune città

A Campinas, Recife e Cuenca il gettito fiscale è aumentato sensibilmente nel giro di pochi anni, mentre a Porto Alegre l'evasione relativa all'imposta sui beni immobili è diminuita passando dal 20% al 15%. La conseguenza è stata molto forte. In meno di dieci anni l'imposta sui beni immobili è passata dal 6% a quasi il 12% delle entrate correnti del comune. Anche nel caso di Mundo Novo, Brasile, si sottolinea la riduzione dell'evasione.

Nei comuni di Ilo e Villa El Salvador, Perù, la distribuzione per zone delle risorse del Bilancio Partecipativo è direttamente legata al livello di evasione tributaria. Pur non disponendo di risultati tangibili, nel senso di poter far discendere direttamente la diminuzione dell'evasione dal "criterio tributario vincolante", è evidente per il Comune di Ilo che "il processo ha permesso una presa di coscienza sulle risorse comunali disponibili, sui limiti e sull'origine delle stesse".

Fonte: Studi di Caso, VES e ILO – Cfr. Città pilota (Collana di Materiali sul BP).

23 Da dove provengono le risorse messe in discussione?

Sebbene l'origine sia il bilancio comunale, è importante evidenziare tre situazioni tipiche:

- La più comune è quella in cui il bilancio discusso rappresenta una parte del bilancio globale (spese in conto capitale e non solo), identificato chiaramente come Bilancio Partecipativo.
- In numerose città, in particolare della zona andina, si discute una percentuale dei trasferimenti del governo centrale (per esempio, in Perù, il cosiddetto Fondo di Compensazione Comunale). In questo caso le discussioni potranno essere vincolate ad alcune condizioni imposte da tali fondi.
- In alcuni paesi i trasferimenti dal governo centrale a quello locale sono vincolati a un processo simile al Bilancio Partecipativo. Per esempio, in Kenia¹⁵ il Piano d'Azione per la Fornitura di Servizi del Governo Locale (LASDAP, in inglese) è uno strumento volto a coin-

15. Cfr. Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAPs) del Kenya, di Nick Devas e altri quattro consulenti, Nairobi, maggio 2002.

volgere le comunità nelle decisioni relative all'utilizzo dei trasferimenti nazionali al livello locale.

- La percentuale discussa nel Bilancio Partecipativo può anche limitarsi alle risorse assegnate ad un solo settore, per esempio il settore sociale o dell'istruzione. Può inoltre limitarsi alla discussione delle risorse destinate ad un programma specifico, per esempio di restauro di una piazza, del centro storico o alla ricostruzione di una rambla (St. Feliú de Llobregat, Spagna). In questi casi le risorse possono essere di origine comunale e/o regionale e/o provenire dal governo centrale.

Attualmente le risorse discusse, in America Latina per lo meno, sono per lo più risorse "endogene", ovvero sono risorse nazionali e locali, non prestiti o donazioni internazionali.

24 Qual è l'impatto del Bilancio Partecipativo sul gettito fiscale e sulle risorse comunali¹⁶?

In America Latina vi sono chiari segnali del fatto che il processo del Bilancio Partecipativo porti con sé la possibilità di un aumento del gettito fiscale e una riduzione dell'evasione. Le ragioni analizzate sono legate alla trasparenza della gestione pubblica che il Bilancio Partecipativo comporta. La visibilità a breve termine delle opere e dei servizi risultanti dal BP tendono a modificare anche la cultura fiscale cittadina.

25 Tutte le richieste della cittadinanza si concretizzano in opere e servizi¹⁷?

No. Generalmente il numero di richieste o di progetti e i loro costi superano le risorse disponibili. Per questo motivo i criteri di definizione delle priorità e la selezione delle richieste per l'anno in corso sono essenziali. Una richiesta che non sia stata votata tra le priorità un anno potrà essere presentata nuovamente l'anno successivo. In alcune città il numero di progetti finanziati viene fissato in anticipo (per esempio 14 per ogni distretto inframunicipale a Belo Horizonte). D'altro canto le richieste della popolazione possono non

16. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 25 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

17. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 26 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

Riquadro 11: Esempio di Plenarie Tematiche a Icapuí. Anno 2004



As Plenárias Temáticas, representam, no processo do OP, o espaço de debate com os segmentos sociais. Estas reuniões tratam de assuntos de interesse geral da população, discutindo assim a política e programas da prefeitura sobre um tema específico. Ainda é escolhido de cada uma das 9 temáticas dois representantes titulares e dois suplentes para compor o Fórum do Orçamento Participativo.

Fonte: Prefeitura Municipal de Icapuí, 2004

rientrare tra le competenze del Comune e dipendere da quelle del governo provinciale o nazionale. In questi casi, in linea di massima, le richieste non vengono accolte.

26 Come vengono distribuite le risorse in una città? Per aree tematiche? Per distretti territoriali¹⁸?

Generalmente le risorse vengono assegnate secondo due modalità: per distretti (o sub-distretti), a volte con un'allocazione specifica e superiore destinata alle aree più povere (favelas, baraccopoli, cantegriles, villas miserias ecc.). La seconda modalità di assegnazione è per tema. Queste priorità tematiche riflettono le priorità di una città per uno specifico anno ("Salute per tutti e tutte", "Trasporto Umano", "Futuro per l'infanzia, inclusione sociale, urbanistica e ambiente", ecc.), ma possono cambiare di anno in anno. Questo doppio sistema di attribuzione permette di capire meglio il fatto che un Bilancio Partecipativo si costruisca a partire dalle riunioni tematiche (plenarie o forum) e dalle riunioni territoriali (di quartiere o sub-distrettuali) [Cfr. *Riquadro 11*].

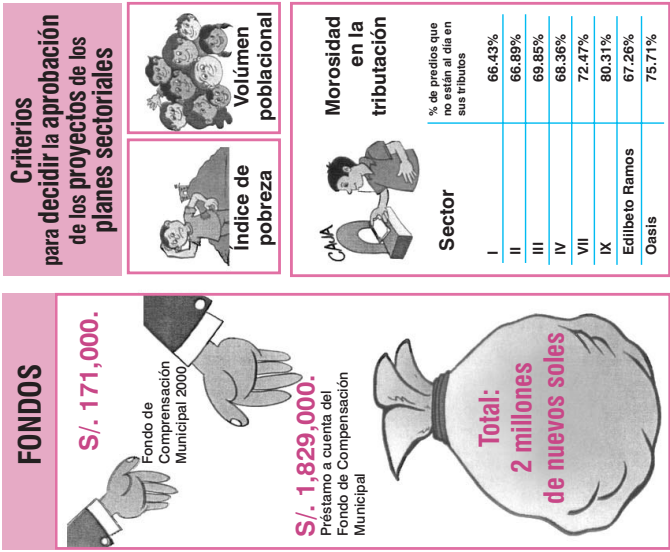
27 Come vengono stabiliti i criteri di assegnazione del bilancio?

Questo è un momento chiave per il buon funzionamento del processo. Non esistono dei criteri unici e predefiniti. I criteri di assegnazione per distretti e quartieri, per temi e per tipi di richieste devono essere stabiliti da ciascuna città in forma partecipativa [Cfr. *Riquadro 12*]. Si tratta di un momento decisivo che permette alle organizzazioni sociali e alla cittadinanza in generale di appropriarsi sempre di più del processo, di capirlo e spiegarlo a chi non ha partecipato. Ogni città utilizza uno o più criteri per assegnare le risorse. Tra i più comuni risultano: il numero di abitanti del distretto; le priorità selezionate dagli abitanti (casa, pavimentazione, istruzione, salute, rete fognaria ecc.); i bisogni primari insoddisfatti (acqua, luce, servizi igienici ecc.); il grado di partecipazione al processo; la contropartita offerta della comunità; il grado di riduzione dell'evasione tributaria; l'assis-

18. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 27 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

Riquadro 12: Criteri di assegnazione delle risorse. Esempi: Villa El Salvador, Perú (2002) e Dourados, Brasile (2002)

Presupuesto Participativo Municipal de Villa El Salvador



Fonte: Comune di Villa El Salvador 2002.



Plano de Investimento do Orçamento Participativo -2002

Critérios de Distribuição dos Recursos No Plano de Investimento

Para atender as prioridades votadas pela população, foi analisada a situação de cada região e su as necessidades e definidos os seguintes critérios para serem aplicados em cada situação:

1. Care ^ncia de serviços ou infra-estrutura peso 1
2. População total da região peso 2
3. Prioridade temática da região

Em cada região a aplicação dos recursos foi calculada de acordo com a seguinte tabela:

Care ^ncia (peso 4)	nota 1
Até 25%	nota 2
De 26% até 50%	nota 3
De 51% até 75%	nota 4
De 76% até 100%	
População (peso 1)	nota 1
Até 13.000 Hab.	nota 2
De 13.001 a 26.000 Hab.	nota 3
Acima de 26.000 Hab.	
Prioridade (peso 2)	nota 3
Primeira Prioridade	nota 2
Segunda prioridade	nota 1
Terceira prioridade	

Fonte: Comune di Dourados 2002

tenza e l'attenzione ricevute negli anni precedenti; l'impatto del progetto sulla comunità; l'impatto positivo sui gruppi meno avvantaggiati o vulnerabili. Tuttavia ne esistono anche altri¹⁹.

Questi criteri possono avere un 'peso' (detto anche criterio di ponderazione) diverso. Per esempio, se i criteri di assegnazione per regione in alcune città tengono conto del *numero degli abitanti e della percentuale di bisogni primari insoddisfatti – NBI* – (accesso all'acqua, percentuale di raccolta dei rifiuti, livello di consolidamento delle case ecc.) può accadere che la città A decida di dare lo stesso peso a ciascun criterio e che la città B decida invece di dare un peso tre volte maggiore al criterio NBI. In quest'ultimo caso saranno destinate maggiori risorse alle zone più svantaggiate.

Questi criteri non vengono fissati una volta per tutte in modo definitivo. Tra due cicli o durante uno stesso ciclo generalmente i delegati o i consiglieri del Bilancio Partecipativo, talvolta insieme al governo locale, rivedono i criteri e possono decidere di aggiungere un nuovo criterio, eliminarne un altro o modificare i loro pesi relativi. Queste decisioni verranno applicate a partire dall'anno seguente e saranno formalizzate nei regolamenti interni o nelle ordinanze comunali. Questo processo evidenzia il carattere evolutivo, adattabile e flessibile dei Bilanci Partecipativi.

Oltre ai criteri ponderati, si utilizza uno strumento pedagogico molto importante, molto in uso nei comuni brasiliani (ma non solo in quelli), ovvero le *“Carovane delle priorità”*. Durante queste carovane si attraversano, insieme con i delegati eletti dalla popolazione, le varie zone della città e si esaminano tutte le richieste identificate attraverso dei sopralluoghi collegiali. Ciò permette ai delegati di visualizzare i diversi livelli di necessità e di urgenza e soprattutto conferisce maggiore legittimità ai criteri tecnici presentati. Permette inoltre ai delegati di quartiere di 'aprirsi' alla città nel suo insieme, andando oltre la propria comunità.

19. Cfr. la Collana di Materiali sul BP. Criteri di assegnazione utilizzati per le 14 Città pilota e bibliografia generale.

28 Dove si prendono le decisioni e chi detiene il potere decisionale nell'ambito dei Bilanci Partecipativi?

In generale, e in particolare nel sistema brasiliano, la decisione iniziale sulla percentuale di bilancio e sul valore da discutere viene votato dal Consiglio Comunale. Allo stesso modo anche la matrice di bilancio, frutto del processo del Bilancio Partecipativo, viene approvata in ultima istanza dal Consiglio Comunale. L'esperienza insegna che solo in pochi casi il Consiglio Comunale pone il veto o modifica una matrice di bilancio discussa con i cittadini.

L'aspetto originale del Bilancio Partecipativo consiste nell'elaborazione di una matrice di bilancio sulla base delle richieste territoriali e tematiche. Un primo momento chiave della definizione della priorità delle richieste è rappresentato dalle assemblee. Un secondo momento fondamentale è - successivamente - quello della definizione finale delle priorità delle richieste. Nelle città in cui esiste un Consiglio del Bilancio Partecipativo questo compito spetta ai consiglieri.

Nelle città in cui la partecipazione si manifesta attraverso le organizzazioni sociali (comitati di vicinato, associazioni) o le organizzazioni politiche (giunte parrocchiali in Ecuador) le decisioni finali vengono prese a questo livello.

In alcuni paesi, nel caso in cui le risorse discusse siano soltanto relative a programmi specifici o a determinati settori, la decisione sarà presa insieme ai responsabili dell'Esecutivo del Comune (Assessorati) e non passerà attraverso il Consiglio Comunale.

29 Il Bilancio Partecipativo si limita a pianificare le risorse a breve termine?

Sì, si limita ad assegnare l'intero bilancio annuale di un comune o solo una parte. Questa è una sua caratteristica e un suo limite. Tuttavia, il ciclo dell'esecuzione della spesa può essere di due anni, al fine di facilitare il processo di inserimento. Alcune città hanno Bilanci Partecipativi che hanno cadenza biennale. È il caso di Montevideo, per esempio, dove dal 1990 i cittadini vengono invitati

dai loro Consigli di Vicinato eletti a prendere decisioni in materia di bilancio quinquennale; si tratta di un caso più unico che raro²⁰. Tuttavia, alcune città brasiliane discutono il Piano Pluriennale degli Investimenti con la popolazione che stabilisce le priorità per quattro anni.

30 Si partecipa di più e meglio quando le risorse comunali da assegnare sono maggiori? In questo senso avere poche risorse da discutere rappresenta un ostacolo o un elemento condizionante?

È chiaro che più elevato è il bilancio (in valore assoluto e in percentuale sul totale) meglio è per la cittadinanza. Tuttavia, non esistono prove di un legame diretto tra il livello di risorse discusse e il livello di partecipazione, in termini qualitativi e quantitativi. Avere poche risorse da discutere non è un ostacolo o un elemento condizionante [Cfr. *Riquadro 13*]. Ciò che conta è rendere trasparente la gestione delle somme disponibili, piccole o grandi che siano, spiegare perché esse siano limitate e fare in modo che la popolazione stabilisca delle regole del gioco chiare sulla sua distribuzione.

31 Come far sì che il Bilancio Partecipativo non si traduca semplicemente in una distribuzione delle esigue risorse comunali?

Sebbene la maggior parte dei Bilanci Partecipativi si verifichi a livello comunale, numerose iniziative ed esperienze mirano alla discussione e alla definizione delle priorità relative alla spesa pubblica totale: comunale, regionale e dei governi centrali. Dal canto loro le organizzazioni comunitarie, e talvolta le ONG, amministrano le risorse relative a progetti e priorità votate dai cittadini.

È attualmente in corso un dibattito sui prestiti nazionali e istituzionali ai comuni, volto a farli discutere e approvare all'interno del Bilancio Partecipativo. Tuttavia le esperienze in cui i prestiti internazionali vengono approvati dal Consiglio del Bilancio Partecipativo sono ancora poche.

20. Cfr. Collana di Materiali sul BP. Studio di caso. Montevideo e Strumento Tecnico. Patto di Gestione di Montevideo.

Riquadro 13: Esperienze di città con risorse comunali esigue

A Villa El Salvador, distretto povero della Regione Metropolitana di Lima, il processo è stato avviato nel 2000, partendo da risorse molto limitate, nell'ordine dei 600.000 dollari per più di 300.000 abitanti, ovvero meno di 2 dollari per abitante. Malgrado la somma limitata e un contesto difficile e molto problematico (assenza di raccolta dei rifiuti, per esempio) il processo è stato molto interessante, e il livello di partecipazione registrato uno dei più elevati della Regione: il 25% della popolazione avente più di 25 anni ha infatti partecipato (1).

L'esperienza del Bilancio Partecipativo della Gioventù di Barra Mansa, nello Stato di Río de Janeiro (Brasile) si pone degli obiettivi simili. Le bambine, i bambini, i giovani e le giovani hanno partecipato senza avere un'idea chiara della somma che il Comune avrebbe destinato. Il primo anno tale somma ammontava a 180.000 reales, pari a 180.000 dollari. L'elemento interessante riguarda il numero di bambini, bambine e giovani che hanno partecipato, circa 7.000, e la varietà delle proposte avanzate. Si sarebbe potuto pensare che le scarse risorse del bilancio avrebbero creato delle tensioni tra i giovani e tra i delegati. Si sarebbe potuto immaginare anche che avrebbero perso l'entusiasmo se i loro progetti non fossero stati scelti, e pertanto che non avrebbero più voluto partecipare. In realtà nulla di tutto ciò è accaduto e i giovani hanno continuato a partecipare attivamente. Le tensioni sono state minime, perché le regole del gioco erano chiare.

1) Cfr. Studio del caso di Villa El Salvador. M. Llona. Collana di Materiali sul BP.

Fonte: Memoria del Seminario Internazionale "Presupuestos Participativos en el contexto Boliviano", Y. Cabannes.

32 Esistono processi di rendicontazione sul Bilancio Partecipativo²¹?

In generale sì. Questi processi si svolgono secondo le tre modalità seguenti:

- Udienze pubbliche annuali (o anche più frequenti), durante le quali il Sindaco e i responsabili comunali spiegano alla popolazione come utilizzare e a chi destinare il bilancio totale.
- Volantini, *brochures* o sezioni di giornali che spiegano dettagliatamente, per distretti e per settori, le singole opere e servizi approvati, il loro valore e il loro grado di realizzazione. Nelle migliori esperienze

21. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 41 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

questi volantini vengono distribuiti in gran numero a tutte le famiglie²² e rappresentano la principale fonte di informazione sui risultati concreti ottenuti grazie ai Bilanci Partecipativi.

- Una terza modalità, ampiamente diffusa, è la collocazione dell'informazione finanziaria e dei risultati del Bilancio Partecipativo sul sito internet del Comune. Visitando i siti [Cfr. *Riquadro 2*] si noterà che il Bilancio Partecipativo occupa un posto importante nelle informazioni. Si noterà inoltre che il Bilancio Partecipativo migliora il sistema di comunicazione e di informazione verso i cittadini²³.

33 Quanto costa al comune l'adozione del processo e come se ne coprono le spese?

Il Bilancio Partecipativo comporta dei costi per il governo locale in varie direzioni. Per dare corpo ad un Bilancio Partecipativo in buone condizioni sono necessari quattro tipi di risorse: **a)** un gruppo di lavoro comunale impegnato e qualificato per condurre il processo, disposto anche a lavorare di notte e durante i fine settimana; **b)** mezzi di trasporto per poter circolare tra i quartieri e far spostare gli incaricati e i rappresentanti del comune; **c)** risorse per informare e comunicare il più possibile con la popolazione; **d)** un gruppo di lavoro comunale che conduca studi di fattibilità tecnica, economica e di bilancio sulle richieste priorizzate. Inoltre, per accelerare i processi e qualificarli, è importante disporre delle risorse che permettano alle persone che vivono lontano dai luoghi delle riunioni di spostarsi e necessarie a formare i funzionari, la popolazione e, in particolare, i delegati del Bilancio Partecipativo. Le città che non hanno previsto queste risorse hanno dovuto far fronte alle difficoltà e in molti casi hanno dovuto interrompere i processi. Perciò è importante condurre uno studio sui costi/benefici prima di decidere di mettere in opera un Bilancio Partecipativo.

Lo studio dei costi/benefici deve tener conto dei contributi delle comunità e della valorizzazione del capitale sociale, in particolare attraverso la propria partecipazione alla realizzazione delle opere [Cfr. *domanda 47*].

22. Cfr. Collana di Materiali sul BP Rendicontazione di Caxias do Sul (2002) e di Tapejara.

23. Cfr. Collana di Materiali sul BP Siti internet delle città con Bilanci Partecipativi.

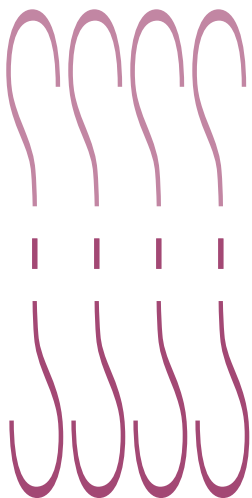
Se il processo si limita al livello consultivo, il costo per il comune è maggiore, poiché l'amministrazione locale deve ripetere due volte le discussioni: una volta nel Bilancio Partecipativo e un'altra all'interno dell'Amministrazione. Se gli organi del Bilancio Partecipativo possono prendere le decisioni (potere deliberativo), ciò permette di risparmiare il tempo del personale e i costi, poiché il processo di assunzione delle decisioni è di norma più breve e più semplice del processo burocratico tradizionale.

È difficile indicare dei valori assoluti precisi, a causa delle variazioni dei valori relativi al costo del personale, del trasporto o della stampa del materiale nelle singole città. A titolo esemplificativo la città di Porto Alegre (1,4 milioni di abitanti) destina più di 250.000 dollari all'anno all'adozione del proprio Bilancio Partecipativo. Tale costo potrebbe essere coperto nelle città povere grazie ad un aiuto internazionale. Purtroppo, attualmente, le risorse internazionali sono accompagnate molto spesso da orientamenti tecnocratici 'dall'alto' e da norme che 'congelano' i processi locali e le soluzioni creative dei propri cittadini e delle amministrazioni locali.

IV.

CAPITOLO

Dimensione Partecipativa



Partecipazione Cittadina

34 Chi partecipa al BP?

È necessario distinguere il Brasile da tutte le altre esperienze. Una delle caratteristiche principali della maggior

parte dei Bilanci Partecipativi delle città brasiliane consiste nell'avere diritto a partecipare in modo volontario, individuale, universale e diretto e non necessariamente attraverso dei rappresentanti comunitari, corporativi o di altro genere [Cfr. domanda 1]. In questi casi non è necessario appartenere ad un'organizzazione per poter partecipare. Ovviamente le organizzazioni svolgono un ruolo importante, ma non hanno alcun privilegio formale. Di fatto spetta ai cittadini mobilitati – organizzati e non organizzati – decidere. Molto spesso questo tipo di partecipazione viene valorizzato anche in Europa.

Al contrario, le altre città latino-americane e alcune città europee (per esempio in Spagna) preferiscono un tipo di partecipazione fatta attraverso i rappresentanti delle organizzazioni esistenti. Questa modalità mira alla cosiddetta “democrazia rappresentativa comunitaria o associativa”. In questo caso la partecipazione degli individui è mediata dai delegati probabilmente “più vicini alle loro preoccupazioni e richieste” rispetto alla democrazia rappresentativa classica.

Esistono anche dei sistemi ‘misti’, che si fondano sulle organizzazioni di vicinato ma che, allo stesso tempo, aprono le discussioni sui bilanci anche all'insieme della cittadinanza. Per la loro forte tradizione partecipativa Cordoba (Spagna), Cuenca (Ecuador) e Villa El Salvador (Perù) esemplificano questa modalità²⁴.

Infine, in numerose città europee i partecipanti e/o i delegati vengono sorteggiati, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini che normalmente non si mobilitano, in particolare gli appartenenti ai gruppi più marginali.

24 . Cfr Collana di Materiali sul BP Esperienze di Città pilota. Cordoba, Villa El Salvador e Cuenca.

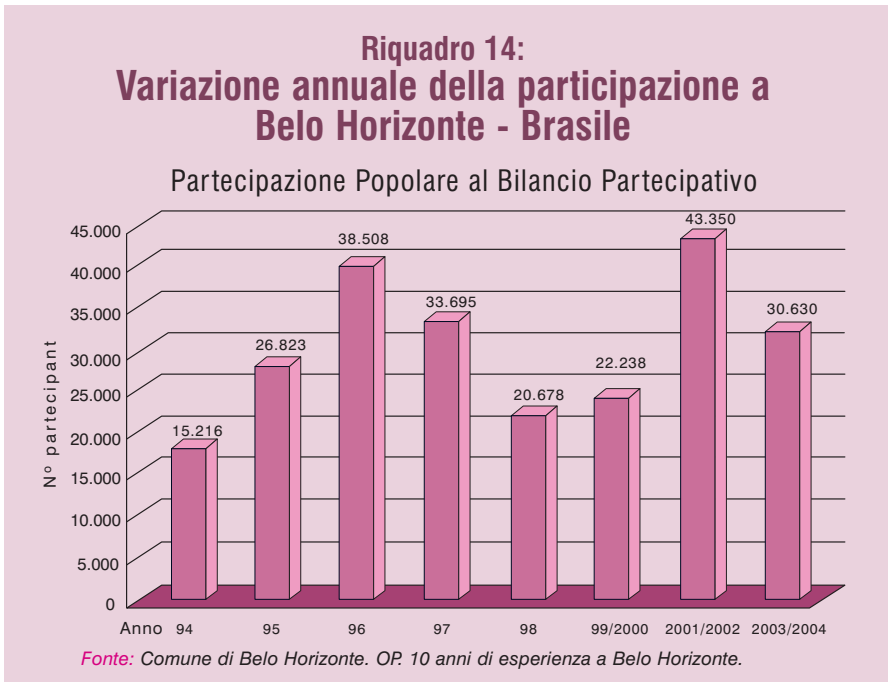
35 Quante persone partecipano al BP?

Nelle esperienze a partecipazione individuale e diretta il tasso di partecipazione si situa abitualmente tra l'1% e il 15% della popolazione avente diritto al voto (generalmente al di sopra dei 16 anni). I casi di partecipazione superiore al 15% sono eccezionali. Generalmente la partecipazione è maggiore nelle città più piccole o quando le assemblee si organizzano in distretti di piccole dimensioni. È importante sottolineare che il numero di partecipanti è molto variabile da un anno all'altro [Cfr. *Riquadro 14*]. Inoltre si registra un alto grado di rotazione dei partecipanti, non essendo ogni anno gli stessi. I primi anni la partecipazione può essere bassa, ma via via che il processo si rafforza questo numero cresce. A Porto Alegre – città con più di 1,2 milioni di abitanti – i primi anni era dell'ordine dei 1.000 partecipanti; ed è poi salito approssimativamente a 40.000.

Nelle città in cui la partecipazione avviene attraverso i rappresentanti delle organizzazioni sociali il numero di partecipanti è inferiore e a volte uguale ai casi precedenti. A Cotacachi, per esempio, hanno partecipato *"788 persone, in rappresentanza di un 90% delle organizzazioni del Cantone... ad Ilo hanno partecipato 100 organizzazioni... a Puerto Asís 232 individui, ma molto rappresentativi... a Cuenca 1.100 persone, in parte rappresentanti eletti dalle 21 giunte parrocchiali rurali, e altre persone della comunità"*²⁵.

I Bilanci Partecipativi di bambini, bambine e giovani hanno raggiunto un elevato numero di partecipanti, poiché vengono costruiti a partire dalle scuole pubbliche (e solo in casi eccezionali da quelle private). Le riunioni plenarie a partecipazione libera possono svolgersi fuori dallo spazio scolastico. Tuttavia la sensibilizzazione e la mobilitazione si effettuano principalmente nell'ambito scolastico. Ad ogni modo il risultato è che varie migliaia o decine di migliaia di giovani partecipano e definiscono la destinazione di una parte del bilancio comunale.

25. Documento base OP, cit P 61.



36 Se la partecipazione è limitata, non si toglie legittimità al processo?

Effettivamente questo rischio esiste. Perciò uno degli obiettivi più importanti è che il processo di Bilancio Partecipativo sia legittimato dalla maggioranza dei cittadini, incluso quelli che non partecipano. Tale legittimità si costruisce con *un grande sforzo di comunicazione da parte del comune*, affinché tutti e tutte si sentano invitati/e e affinché tutti/e possano accedere alle principali informazioni finanziarie e alle decisioni prese relativamente al Bilancio Partecipativo.

Altri strumenti idonei sono i *sondaggi di opinione*, che permettono di verificare il livello di conoscenza della popolazione e la legittimità del processo tra la cittadinanza, oppure ancora strumenti quali i *referendum*, che permettono di approvare alcune decisioni particolarmente ‘sensibili’. Altro obiettivo importante è che la partecipazione, anche se quantitativamente limitata, includa i cittadini di tutti i gruppi sociali, e

che non escluda gli emarginati dal processo. A tal fine deve darsi un'attenzione particolare all'inclusione delle donne, dei giovani, dei più poveri e dei più precari, dei gruppi discriminati (minoranze etniche, immigrati, minoranze sessuali ecc.).

37 Dove vengono prese le decisioni durante il processo²⁶?

La maggior parte delle esperienze brasiliane, e poche altre, elegge i delegati, che a loro volta eleggono i consiglieri. Il Consiglio del Bilancio Partecipativo – COP –, oppure organi equivalenti, è l'organo centrale in cui si definiscono le “regole del gioco” che successivamente vengono formalizzate nel Regolamento Interno. In questa sede si stabiliscono: i sistemi decisionali, i criteri di allocazione delle risorse, il numero di plenarie e di assi tematici. Inoltre il COP definisce la *matrice di bilancio* da presentare al Consiglio Comunale.

Molte delle esperienze non brasiliane si basano su strutture sociali (giunte di vicinato, consigli di vicinato) o su strutture politiche preesistenti (giunte parrocchiali, per esempio).

38 Se il Consiglio del Bilancio Partecipativo – COP – è l'istanza principale, da chi è composto²⁷?

I COP, o le sue forme equivalenti, sono entità create appositamente per prendere decisioni sul bilancio. La sua composizione varia di città in città, sia nel numero di rappresentanti che nel tipo di attori sociali e istituzionali. Generalmente è composto da 30 a 50 consiglieri e da un numero equivalente di supplenti. Comprendono sempre dei rappresentanti eletti durante le plenarie tematiche (uno o due a plenaria) e le plenarie territoriali. Inoltre possono includere dei rappresentanti del Governo Comunale (con o senza diritto di voto), dei movimenti popolari, dei sindacati, dei gruppi esclusi, quali donne, giovani, indios, neri, disabili, omosessuali (rappresentati in poche città), del settore imprenditoriale, delle ONG (eccezionalmente) o delle commissioni di pianificazione strategica. In alcuni casi sono presenti anche dei rappresentati di altre Consulte o Consigli Tematici Comunali, per esempio per l'istruzione o per la salute.

26. Per maggiori informazioni cfr. le domande n. 29 e n. 30 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

27. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 31 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

Riquadro 15:

Esempi di composizione dei Consigli di BP: il Forum Comunale di Icapuí e il Congresso della Città di Belém.

STRUTTURA DEL FORUM COMUNALE DEL BP (ICAPUI, BRASILE 2001/2002)



La discussione su chi deve far parte del Consiglio o del Forum del Bilancio Partecipativo rappresenta un altro momento chiave e determinante a garanzia di un buon risultato. Così come accade con il Regolamento Interno, i cambiamenti all'interno del Consiglio sono annuali e talvolta significativi da un anno all'altro.

39 I consiglieri e i delegati del Bilancio Partecipativo possono essere rieletti?

Consiglieri e delegati generalmente vengono eletti per un solo mandato della durata di un anno e non sono rieleggibili. In pochissime città un delegato può rimanere in carica per due mandati.

40 Come evitare che i/le delegati/e del Bilancio Partecipativo siano burocratizzati o corrotti?

Effettivamente il pericolo che i delegati e i consiglieri utilizzino il Bilancio Partecipativo come trampolino elettorale o per ottenere benefici individuali esiste. Va sottolineato che, normalmente, il lavoro dei consiglieri e dei delegati non è remunerato. Alcune città hanno creato delle norme apposite per far fronte a questo pericolo, ma devono essere ancora riviste e perfezionate notevolmente. La non rielezione dei delegati e/o dei consiglieri non è che una prima misura.

A Porto Alegre chi lavora in Comune non può diventare un delegato del Bilancio Partecipativo. A Cotacachi, comune indigeno dell'Ecuador, si utilizza pubblicamente e molto spesso il motto: "*non rubare, non mentire e non essere ozioso*²⁸". Tuttavia, al di là degli esempi positivi bisogna ricordare che il Bilancio Partecipativo non è "un'isola nel mare". Se esiste una cultura di corruzione o clientelare, è necessario confrontarsi con questo tipo di cultura. Il Bilancio Partecipativo può contribuire a trasformarla, ma da solo non può sradicarla.

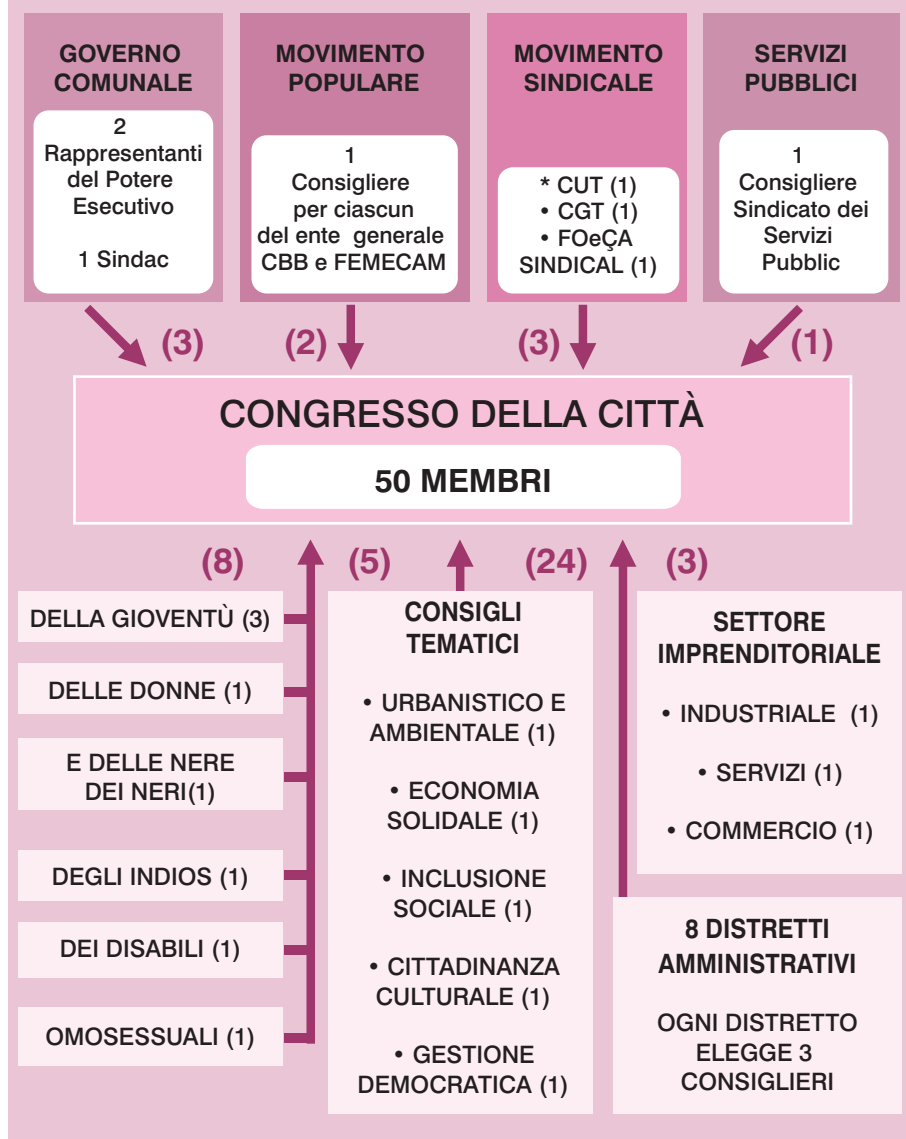
41 Quale livello di partecipazione raggiungono le donne?

Generalmente le donne rappresentano più del 50% dei partecipanti delle assemblee di quartiere o distrettuali. Tuttavia nelle assemblee comunali

28. Ama Quilla, Ama Llulla, Ama Shua.

Riquadro 15:

STRUTTURA DEL CONGRESSO DELLA CITTÀ (BELEM, BRASILE 2002)



Fonte: PM Icapuí, Elaborazione YC (PGU-ALC), 2002.

tematiche o tra i delegati eletti consiglieri il numero delle donne è abbastanza inferiore. Uno dei motivi riscontrati è la distanza tra i locali di riunione e le loro rispettive abitazioni. Non vi sono posti in cui lasciare i figli e neppure il denaro sufficiente per pagarsi il mezzo di trasporto... La partecipazione numericamente inferiore delle donne (dell'ordine del 30%) come delegate e consigliere elette, è spiegata, in alcuni casi, dalla timidezza a candidarsi, pensando di occupare posti in cui la disputa per il potere è forte. Tuttavia si ritiene che le donne che hanno questo tipo di cariche si impegnino più attivamente per difendere gli interessi collettivi e abbiano meno possibilità di essere sedotte dalle vanità e dai vantaggi personali²⁹.

42 Esistono BP sensibili alle questioni di genere?

Le azioni in questo senso sono ancora all'inizio e sono globalmente insufficienti per far fronte alle ingiustizie nei confronti di donne, giovani, adulte ed anziane, in termini di accesso alla abitazione, assistenza alle vittime di violenze, o di disparità dei salari.

Sarà necessario fare ancora molto per integrare una prospettiva di genere, che tenga conto delle proprie specificità e faccia giustizia dal punto di vista della ridistribuzione in molte città in cui la percentuale delle donne è superiore (380.000 o più nel Distretto Federale del Messico, o 124.000 o più a Belo Horizonte³⁰).

Tuttavia esistono alcune azioni affermative che muovono i primi passi verso una soluzione:

- Politiche comunali di quote, affinché il 50% dei delegati siano donne (Ilo-Perù), o per lo meno un terzo delle Consigliere del Consiglio Partecipativo lo siano (Rosario – Argentina), o creando delle condizioni speciali per elevare il numero di delegate donne [Cfr. *Riquadro 16*].
- Tavoli tematici specifici per donne, inseriti in varie città (in particolare Belém e Recife in Brasile).
- Servizi comunali quali gli asili nido per agevolare la partecipazione delle donne (Recife).
- Analisi dei bilanci comunali con una prospettiva di genere (diverse città della Regione Andina³¹ e numerose dell'Europa Settentrionale).

29. María do Carmo Albuquerque, Pólis 2004. A equidade de gênero nos Ops no Brasil, nel N. Especial Era Urbana, PGU-ALC, Quito, marzo 2004, pp. 34-35.

30. Cfr. Collana di Materiali sul BP Studi di casi e Documento Base, op cit.

31. Lavori sostenuti da UNIFEM, Regione Andina, mail: unifem.ecuador@undp.org.

Riquadro 16:

Meccanismi atti a favorire la partecipazione degli esclusi a São Paulo - Brasile

Il Bilancio Partecipativo di San Paolo "Prevede dei meccanismi atti a favorire la rappresentanza delle popolazioni più discriminate e marginali, i cosiddetti segmenti sociali vulnerabili che, malgrado il loro peso numerico, non vengono ascoltati nelle istanze politiche".

Allo stato attuale il funzionamento del BP prevede meccanismi che cercano di privilegiare la rappresentanza di questi settori sociali. Concepite come le cosiddette "politiche di quote" introducono condizioni speciali per l'elezione dei delegati o delle delegate di ciascuno dei nove segmenti vulnerabili: donne, neri, bambini e adolescenti, anziani, giovani e GLBT (gay, lesbiche, bisessuali e transessuali) eleggono un/a delegato/a ogni 5 votanti; anche gli indios, coloro che vivono per la strada e gli invalidi hanno diritto di eleggere un/a delegato/a ogni voto. Per fare un confronto, alle elezioni dei delegati territoriali o tematici, la percentuale è di uno ogni venti votanti.* (Testimonianza di uno dei leader popolari).

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Coordenadoria do Orçamento Participativo. OP: Instrumento de combate à pobreza e à exclusão social, SP, 2003, 19p.

43 Come partecipano nel BP gli/le esclusi/le e gli/le emarginati/e? Non sussiste il pericolo di una maggiore esclusione sociale, per esempio, nel caso dei migranti, degli irregolari o dei/delle 'senzate'?

I gruppi maggiormente discriminati ed emarginati, in particolare le donne, i giovani, le popolazioni afro-americane e gli indigeni urbani (in America Latina), i migranti, gli irregolari e i profughi, i rifugiati, gli omosessuali e le lesbiche hanno avuto uno spazio e un ruolo secondari nei Bilanci Partecipativi. I BP vengono costruiti generalmente a partire dai territori (distretti, quartieri) e dagli assi tematici (salute, trasporto, economia solidale, sport ecc.) e non a partire dalla prospettiva degli attori o dei gruppi vulnerabili. Questo è uno dei limiti della maggior parte dei Bilanci Partecipativi attuali.

44 Come agevolare la partecipazione al BP dei più poveri, degli/delle esclusi/e e dei/delle non organizzati/e?

Numerose città propongono un ventaglio di soluzioni [Cfr. *Riquadro 16*] che danno spazio agli/alle escluse nei Bilanci Partecipativi.

- Alcuni tavoli tematici non si limitano a trattare temi settoriali, bensì affrontano questioni proprie dei gruppi vulnerabili a partire dalla loro prospettiva: tavolo tematico della cittadinanza (Campinas³²) o tavolo tematico di inclusione sociale (Caxias do Sul³³), in cui si affrontano questioni relative ai giovani e alle donne.
- Le esperienze di Barra Mansa (OP Mirim) e di Icapuí³⁴ (Giorno Felice) nella gestione 1997-2000 sono state pioniere nell'introdurre una visione degli attori, che parte dalla prospettiva di giovani, bambini e bambine. Attualmente questo processo è in fase di sperimentazione e di consolidamento in varie città brasiliane: Pinheiral (OP Mirim), Recife (OP Criança e Tavolo Tematico della Juventud), São Paulo³⁵ (OP Criança), Goiania, Mundo Novo (OP Juventud) e Alvorada (OP Juventud, nel 2004).
- A Belém (Brasile) il Congresso della Città ha aperto in due modi il Bilancio Partecipativo ai segmenti storicamente esclusi: da un lato il processo comprende dei congressi comunali della gioventù, delle donne, dei neri e delle nere, degli indigeni, dei disabili e degli omosessuali. Dall'altro i delegati e le delegate delle singole commissioni compongono il Congresso della Città rappresentando in totale 8 dei 50 membri [Cfr. *Riquadro 16*].

32. Cfr. Collana di Materiali sul BP. Esperienze di Città pilota.

33. Ibid.

34. Ibid.

35. Ibid.

Riquadro 17:

L'esperienza di Controllo Sociale e Trasparenza di Cotacachi - Ecuador

L'esperienza di Cotacachi è l'unica in cui il Comitato di Controllo Sociale viene creato a livello del comune nel suo insieme, a partire dall'Assemblea Cantonale che riunisce le organizzazioni che agiscono nel comune e il governo comunale.

Esiste un Comitato di Controllo Sociale che fa parte dell'Assemblea Cantonale di Cotacachi, incaricato di controllare le opere e i progetti che sono stati approvati nel bilancio partecipativo comunale, mediante la revisione del processo precontrattuale come pure del processo di esecuzione. È necessario chiarire che controllano solo tre o quattro opere, conformemente ad alcuni parametri e modalità di contrattazione, all'ammontare della somma disponibile e all'ubicazione, poiché le persone che formano il comitato sono membri ad-honorem e inoltre vi sono 140 opere e progetti per anno.

Allo stesso modo, nel Comune di Cotacachi è stato implementato il progetto di Trasparenza e di Controllo Sociale delle Opere Pubbliche, che consiste nell'inclusione della comunità e/o del quartiere nel processo precontrattuale e di esecuzione dell'opera o del progetto, con strumenti quali il Bilancio Partecipativo comunale vigente e i moduli per il monitoraggio: di medio periodo, di fine periodo e un attestato di consegna e accettazione da parte della comunità dell'opera o del progetto eseguito.

Fonte: Comune di Cotacachi, 2003. Studio di caso URBAL.

45 Chi controlla e monitora la realizzazione delle opere approvate³⁶?

A differenza della maggior parte delle esperienze europee, in cui l'Esecutivo generalmente controlla la realizzazione del Bilancio Partecipativo³⁷, la maggior parte delle esperienze latino-americane possiede delle istanze di controllo sociale, sia per l'adozione del Bilancio Partecipativo che per la realizzazione delle opere. Questo potere di controllo può essere esercitato, a seconda delle città, dalle seguenti istanze:

36. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 34 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

37. Cfr. Collana di Materiali sul BP: Esperienze delle Città pilota.

IV. Dimensione Partecipativa

- a) Il Consiglio del Bilancio Partecipativo, tramite i propri delegati, come a Cordoba (Argentina), Caxias do Sul e Icapuí (Brasile)
- b) Una commissione specifica o un Gruppo di Lavoro del COP, come a Campinas o Porto Alegre³⁸
- c) Le organizzazioni degli abitanti del quartiere e le organizzazioni cittadine come a Caxias do Sul³⁹
- d) Le commissioni specifiche delle organizzazioni sociali, quali le Commissioni delle Opere, a partire dai Consigli di Vicinato (Montevideo⁴⁰) o dalle Giunte Parrocchiali (Cuenca⁴¹)
- e) In alcuni casi, come a Bobigny (Francia) esiste un organo specifico che controlla l'operato delle autorità pubbliche.

Una volta approvato il bilancio, il controllo sociale dei cittadini diventa un elemento centrale a garanzia della qualità del processo, della trasparenza, e permette di evitare la corruzione, fino all'inaugurazione delle opere e dei servizi [Cfr. *Riquadro 17*].

46 Che ruolo hanno le ONG, le università e i professionisti nel Bilancio Partecipativo⁴²?

Le organizzazioni di professionisti, in particolare le ONG, agiscono in modo del tutto diverso da un'esperienza all'altra. Difesa (advocacy), consulenza, formazione, ricerca o lavoro di promozione possono essere alcune delle tipologie di lavoro. Nella maggior parte dei casi, eccetto a Buenos Aires, per esempio, le ONG rimangono del tutto estranee al potere decisionale (Consiglio del Bilancio Partecipativo). Tuttavia i membri di queste organizzazioni possono essere eletti come delegati o consiglieri in qualità di cittadini.

Nei comuni in cui il governo non ha ancora adottato il processo di Bilancio Partecipativo questi attori possono contribuire fortemente alla creazione, a partire dalla società civile, di forum volti a promuovere la discussione del bilancio comunale e l'organizzazione di un movimento di pressione sui governi ai fini dell'adozione del BP.

38. Ibid.

39. Ibid.

40. Ibid.

41. Ibid.

42. Ibid.

47 Si registra una partecipazione del volontariato nel BP? Quale ruolo svolge?

I processi di Bilancio Partecipativo sono possibili sempre grazie a un'enorme quantità di lavoro volontario non remunerato svolto dalla società civile e da varie istanze del governo locale. Il volontariato si esprime in ogni tappa dei cicli del BP, sia per quanto riguarda l'elaborazione che per quanto concerne la fase della realizzazione del bilancio. Al fine di rafforzare la partecipazione e il volontariato, alcune città hanno incluso questa dimensione tra i criteri di definizione della priorità delle opere da eseguire⁴³.

L'analisi delle esperienze rivela, invece, che il Bilancio Partecipativo canalizza il capitale sociale, stimola il volontariato e rilancia i tradizionali lavori comunitari, per esempio i mingas o minkas nella Regione Andina. A Cuenca⁴⁴ il valore aggiunto apportato dalla comunità in termini di manodopera, materiale e squadre di lavoro raddoppia il valore delle opere finanziate attraverso il Bilancio Partecipativo.

Partecipazione Istituzionale

48 Che ruolo hanno le istituzioni locali nel corso del processo?

Il loro ruolo è decisivo in ogni tappa del processo, sia durante la definizione delle priorità di bilancio che nel corso della concretizzazione delle decisioni. Le istituzioni locali *agevolano* il processo, mentre il Sindaco lo legittima politicamente.

Un'altra funzione importante delle istituzioni locali è rappresentata dall'appropriazione da parte dell'apparato amministrativo delle decisioni prese negli spazi dedicati alla partecipazione.

Le istituzioni locali sono anche un attore proattivo, la cui responsabilità consiste nel creare i meccanismi capaci di assicurare una visione d'insieme dei problemi e delle richieste della città. A tal fine devono presentare i propri progetti e metterli in discussione durante il processo del Bilancio Partecipativo. È opportuno ricordare che il gov-

43. Cfr. Collana di Materiali sul BP. Criteri di attribuzione delle risorse. Ilo e Studio di caso.

44. Cfr. Collana di Materiali sul BP. Studio di caso.

erno è legittimato dall'esito delle elezioni. Il processo di Bilancio Partecipativo, in questo senso, deve essere una sintesi di due legittimità: una è il frutto della partecipazione dei cittadini, e l'altra discende dagli impegni contenuti nel Programma di Governo.

49 Quali sono le logiche perseguite dalle istituzioni locali rispetto al BP?

In Europa, così come in America Latina, i Bilanci Partecipativi possono perseguire diversi tipi di obiettivi (seppure non esclusivi). Il primo è amministrativo: il Bilancio Partecipativo viene considerato uno strumento capace di migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica. Il secondo è sociale: il Bilancio Partecipativo deve raggiungere un risultato sociale, come per esempio quello di aiutare a "invertire le priorità" (Brasile) o a "dar vita a dei legami sociali (lien social)" (Francia). Il terzo è strettamente politico: l'idea di "democratizzare la democrazia"⁴⁵. Questi ultimi due obiettivi, sociale e politico, sono predominanti nelle esperienze latino-americane.

50 Quale settore o dipartimento del comune è responsabile del processo?

L'“ancoraggio istituzionale” del Bilancio Partecipativo all'apparato amministrativo varia da città a città e riflette le logiche espresse dalla domanda precedente.

Tradizionalmente il BP ‘si ancora’ a uno dei seguenti organi:

- **Settore delle Politiche Finanze o Assessorato alla Pianificazione**, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione pubblica.
- **Assessorato Comunale alla Partecipazione o Assessorato alle Politiche Sociali**, in un'ottica sociale di inversione delle priorità.
- **Assessorato alla Cultura**, con l'obiettivo di creare una nuova cultura politica e di rafforzare la dimensione culturale del Bilancio Partecipativo.
- **Gabinetto del Sindaco**, in una prospettiva chiaramente politica.

45. Sintomer, Yves. Studio del caso di Rheinstetten, URBAL/POA, 2003.

51 Il Bilancio Partecipativo dipende da un solo ambito dell'apparato amministrativo?

No. In varie città il Bilancio Partecipativo è formalmente 'ancorato' ad uno o più settori comunali, a dimostrazione della molteplicità degli obiettivi del Comune (sociali, politici ecc.), così come del carattere multidimensionale del BP. A Belo Horizonte, per esempio, vi sono tre deleghe che si occupano del Bilancio Partecipativo: una legata all'Assessorato alla Pianificazione, un'altra all'Assessorato Comunale alla Casa (responsabile del BP Casa) e un'altra ancora all'Assessorato Comunale al Coordinamento delle Politiche Urbane. Anche a Villa El Salvador (Perù) il BP coinvolge diversi settori: Sviluppo Umano, Sviluppo Urbano e le Amministrazioni di Sviluppo Comunale presenti in ciascuno degli otto distretti⁴⁶. Inoltre esistono delle strutture di *coordinamento interno e trasversale* degli organismi comunali (Riunioni di Interfaccia, Commissioni Interarea, Gruppi di lavoro intersettoriale ecc.) per la fase di realizzazione del processo.

52 Che ruolo hanno le Assemblee Elettive nel BP?

Il Consiglio Comunale conserva il proprio ruolo tradizionale di approvazione del bilancio comunale in ultima istanza. L'atteggiamento dei consiglieri può variare dall'opposizione al processo alla partecipazione attiva, in particolare ai tavoli tematici relativi alle proprie competenze (trasporto, servizi igienici, sport, casa ecc.). I casi in cui i consiglieri o i presidenti del Consiglio Comunale sono membri del Consiglio del Bilancio Partecipativo sono eccezionali (ma molto positivi). In questi casi essi hanno diritto di parola ma non di voto.

In alcuni paesi il Sindaco non viene eletto direttamente dalla popolazione, ma dai consiglieri comunali. In questo contesto il Sindaco rappresenta contemporaneamente il potere Esecutivo e quello Legislativo. Questa situazione solitamente riduce le tensioni tra i due poteri al momento dell'adozione del Bilancio Partecipativo. È indispensabile cercare di stabilire un dialogo forte con i membri dell'Assemblea Elettiva e invitarli a partecipare al processo. È impor-

46. Cfr. Documento base e cfr. Collana di Materiali sul BP Studi di casi.

tante chiarire che il Bilancio Partecipativo non si adotta per sostituire le loro funzioni, bensì per migliorare il processo democratico attraverso il coinvolgimento dei cittadini.

53 Come viene convocata la popolazione dal comune affinché partecipi al Bilancio Partecipativo?⁴⁷

La convocazione viene fatta attraverso una vasta gamma di mezzi di informazione quali i giornali locali, gli annunci radiofonici, le lettere alle famiglie, manifesti e cartelloni per le strade, volantini di presentazione o manuali esplicativi [Cfr. *Riquadro 18*]. Questi mezzi non si limitano a fornire informazioni sui regolamenti, bensì, concretamente, sul luogo, la data e l'ora della successiva plenaria tematica o di quartiere.

Alcune città hanno iniziato ad utilizzare *internet* e i propri siti *web* per le convocazioni e come strumento interattivo di partecipazione. Non bisogna dimenticare, però, i mezzi più popolari per raggiungere le popolazioni povere che non dispongono di telefoni, ancora meno di computer e, in numerosi casi, neppure dell'energia elettrica.

Nel caso delle grandi città e malgrado le difficoltà è particolarmente importante utilizzare i giornali più letti, le radio più ascoltate e i canali privati televisivi. Si raccomanda inoltre alle Amministrazioni di utilizzare parte delle proprie risorse da destinare alla pubblicità e alla comunicazione per invitare la popolazione a partecipare.

54 In che modo il comune promuove la partecipazione e la mobilitazione della popolazione?

In linea di massima preparando campagne annuali promosse dall'assessorato responsabile del Bilancio Partecipativo, che a sua volta mobilita gli altri settori dell'apparato amministrativo e, se possibile, i mezzi di comunicazione di massa della città, quali la stampa, la radio e la televisione. Le esperienze di Villa El Salvador e Barra Mansa esemplificano molto bene questo lavoro di mobilitazione [Cfr. *Riquadro 19*].

47. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 39 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

Riquadro 18: Tipi di convocazione della popolazione per il BP in 103 comuni brasiliani (1997 – 2000)

TIPO DI CONVOCAZIONE	N. DI CITAZIONI	INCIDENZA %
Stampa locale	77	75.0
Radio	76	74.0
Automobile con altoparlante	76	74.0
Corrispondenza	69	67.0
Manifesti, nastri e film	60	58.0
Volantini, brochures, inviti	29	28.0
Outdoors (¿??)	23	22.0
Televisione	17	17.0
Istituzioni pubbliche e culturali (scuole, chiese e teatri)	10	10.0
Altro	20	19.0
Senza risposta	03	03.0
Totale	103	

Fonte: FNPP, Pesquisa "Experiências de Orçamento participativo no Brasil", 2002, op cit p.82.

55 Come interagisce il BP con gli altri strumenti e meccanismi di partecipazione cittadina?⁴⁸

Con un legame molto stretto e con continui feedback. Il Bilancio Partecipativo è uno, ma non è affatto l'unico, dei meccanismi messi in atto per costruire la democrazia partecipativa e il dialogo tra le istituzioni locali e la società. Sebbene vi siano sempre altri strumenti, quali i consigli settoriali in Brasile (Conselhos), i tavoli di concertazione, le Agende 21 locali e i piani strategici partecipativi, in ogni

48. Per maggiori informazioni cfr. la domanda n. 44 delle Schede sulle Esperienze delle Città pilota.

città la situazione è differente. Diversi esempi di città brasiliane ed europee dimostrano la complessità e la diversità del meccanismo della partecipazione in cui si può inserire un Bilancio Partecipativo [Cfr. Riquadro 20].

56 Quali sono le principali difficoltà riscontrate dalle amministrazioni comunali nell'adottare il proprio Bilancio Partecipativo?

Una prima difficoltà è legata all'incapacità dell'apparato amministrativo di avviare il processo. Nella maggior parte dei casi le amministrazioni non sono adeguate alle nuove esigenze imposte: un altro tipo di dialogo con i cittadini, lavorare al di fuori degli orari abituali, lavorare nei quartieri ecc.

Un secondo problema importante risiede nei sistemi di informazione della cittadinanza e nella bassa qualità dell'informazione che viene data ai partecipanti. Altre difficoltà emergono frequentemente, e non solo in Brasile⁴⁹, relative all'accumulo di opere approvate e non realizzate, alle risorse insufficienti rispetto alle richieste, ai deficit fiscali comunali, all'assenza di partecipazione popolare, alle dispute e alle tensioni tra i partiti politici, al sistema politico clientelare e alle difficoltà con il Consiglio Comunale.

Senza l'introduzione di nuovi modelli di gestione pubblica (funzionamento con programmi e obiettivi, valutazione e responsabilizzazione dei diversi settori comunali, trasparenza, nuovi metodi di bilancio e contabilità, capacità delle diverse amministrazioni di agire in modo trasversale ecc.) l'efficienza del processo partecipativo sarà limitata.

L'aumento delle entrate comunali e delle spese di investimento attraverso la riscossione delle imposte, una buona politica fiscale, l'eliminazione della corruzione e l'ottimizzazione (e a volte riduzione) delle spese di funzionamento, sono misure importanti che permettono al processo di Bilancio Partecipativo di avere un impatto significativo sulla qualità della vita della popolazione, in particolare delle fasce più bisognose.

49. Cfr. Experiencias de OP no Brasil, op cit p.106.

Riquadro 19:

Due esperienze di mobilitazione: Villa El Salvador (Perú) e Barra Mansa (Brasile)

A Villa El Salvador la Consulta Cittadina è consistita in un referendum comunale sulle priorità del Piano di Sviluppo che nel 1999 ha anticipato l'introduzione del BP. Lo sforzo fatto per informare i singoli cittadini e cittadine è stato enorme: sono state stampate migliaia di volantini successivamente distribuiti a tutte le famiglie; i giovani si sono mobilitati, motivati da diverse ONG; sono stati girati appositamente dei video, registrati degli annunci radiofonici e scritte delle opere teatrali per sensibilizzare la popolazione. Il risultato positivo è stato all'altezza degli sforzi, poiché più della metà della popolazione ha votato le priorità.

A Barra Mansa (200.000 abitanti), per motivare i bambini, le bambine e i giovani a partecipare, il comune ha distribuito magliette, cappellini, regolamenti e volantini illustrativi. Grazie all'utilizzo di questi vestiti e oggetti il processo ha ottenuto visibilità nelle scuole e in tutta la città. L'Assessorato Comunale all'Istruzione ha mobilitato le maestre e i maestri per spiegare le tappe del processo e commentare i manuali. Contemporaneamente una ONG, ENCOMEN, esperta nel lavoro con i giovani e legata al comune, ha promosso un'attività importante nei quartieri. A loro volta i bambini e le bambine hanno sensibilizzato le rispettive famiglie. Sin dal primo anno non solo hanno partecipato quasi 7.000 bambini e bambine, ma si sono mobilitati anche 400 adulti per aiutare a realizzare il processo, nonostante non avessero mai fatto un'esperienza di partecipazione comunitaria.

Fonte: Memoria del Seminario Internazionale "Presupuestos Participativos en el contexto boliviano". Quaderno N. 130, PGU-ALC, Quito, 2003, 110p. Partecipazione del Settore Privato

Participación del Sector Privado

57 In che modo il settore privato interagisce con il BP?

Ad oggi la partecipazione del settore privato è limitata. Tuttavia in varie città il settore o le imprese che gestiscono servizi hanno diritto di parola e talvolta di voto negli spazi decisionali riservati al bilancio. Il settore imprenditoriale dei servizi, industriale e del commercio, quindi, fa parte del Congresso della Città di Belém con i suoi 3 rappresentanti sui 50 totali. L'impresa dell'acqua e della rete fognaria (SAAE) conta un suo delegato nel Forum Comunale del Bilancio Partecipativo di Icapuí [Cfr. *Riquadro 15*]. Santo André, situata nel cuore industriale dell'Area Metropolitana di San Paolo, ha invitato gli attori economici del polo petrolchimico e metallurgico a partecipare alla pianificazione strategica e sul lungo termine chiamata "Città del Futuro". Attualmente questi attori si sono organizzati in una commissione e hanno diritto di parola e di voto nel Comitato del Bilancio Partecipativo della città.

58 In che modo partecipano i settori informali o dell'economia solidale?

In America Latina la partecipazione del settore informale dei piccoli produttori, dei piccoli imprenditori, dei produttori individuali, dei venditori ambulanti, delle associazioni di giovani produttori, dei raccoglitori e riciclatori di rifiuti e degli agricoltori urbani è molto più vivace del settore formale. Questi produttori di ricchezza per la città possono ottenere benefici dal BP e migliorare la propria situazione. Questa è una delle virtù del BP, ovvero poter produrre benefici per il settore informale, anche se in modo limitato dato che in questo senso bisogna lavorare ancora molto.

I benefici per il settore informale dell'economia solidale sono di due tipi: primo, i progetti selezionati all'interno del Bilancio Partecipativo possono portare loro benefici diretti (qualificazione, capitale iniziale per capitale rotativo, fornitura di attrezzature, accesso ai mercati pubblici, per esempio); secondo, le opere approvate dal Bilancio Partecipativo possono essere gestite dalle comunità ed eseguite dal settore informale, creando così posti di lavoro remunerati.

Riquadro 20:

Rapporti tra Bilancio Partecipativo e meccanismi di partecipazione a Porto Alegre, Santo André e Cordoba

Porto Alegre, Brasile

Oltre al Bilancio Partecipativo esiste un notevole numero di meccanismi di Democrazia Partecipativa nel comune, come i Consigli Settoriali, attualmente 22 in tutto, che si prefiggono di definire le politiche e le linee direttrici delle rispettive aree di competenza, 8 Forum Regionali di Pianificazione, che cercano di seguire la strategia di gestione del Piano Regolatore di Sviluppo Urbano e Ambientale, le Conferenze Settoriali e il Congresso della Città, che quest'anno giunge alla sua quarta edizione (Studio di Caso: Porto Alegre).

Santo André, Brasile

Il Bilancio Partecipativo e il Progetto Città del Futuro sono i principali canali. Sono diventati un punto di riferimento nazionale e internazionale, ma è importante ricordare che questi non sono gli unici canali adottati da questa amministrazione. Nella città esistono anche 17 Consigli Tematici e 2 Forum, 1 Gruppo di Teatro dell'Oppresso (che cerca di lavorare sulla partecipazione cittadina attraverso un linguaggio ludico: il teatro), la Rete della Cittadinanza di Inclusione Digitale, i Consigli di Gestione di Squadre, la Gestione Partecipativa nelle aree delle riserve acquifere, le Udienze Pubbliche e l'Udienza dei Reclami (difensore civico: mediatore e consigliere giuridico) (Studio di Caso: Santo André).

Cordoba, Spagna

La partecipazione cittadina nel Governo Comunale di Cordoba si esplica attraverso i seguenti organi cittadini, secondo quanto emerge dal Regolamento di Partecipazione Cittadina del 1986: **a)** Consigli di Distretto (14); **b)** Consiglio del Movimento Cittadino; **c)** Rappresentanti delle imprese, fondazioni e patronati comunali, e **d)** altri organi designati dal Municipio come canali di rappresentanza per organizzazioni di tipo settoriale, quali i sindacati e altri.

Il Consiglio del Movimento Cittadino, inoltre, in modo relativamente unico, viene istituito come organo di coordinamento e orientamento del movimento cittadino, nonché di partecipazione all'interno del Municipio per questioni relative all'intera città. In questo caso partecipa al Tavolo di Sostegno e Monitoraggio dei bilanci partecipativi. In ciascuno dei Consigli di Amministrazione delle imprese comunali e negli organi direttivi delle fondazioni e dei patronati comunali è presente un membro del vicinato designato dal Consiglio del Movimento Cittadino (Studio di caso: Cordoba)

Fonte: Documento Base (op cit.) e cfr. Collana di Materiali sul BP, studi di casi per maggiori dettagli.

V.

CAPITOLO

Dimensione Normativa e Giuridico Legale



59 Come e quando formalizzare e legalizzare i BP?

Nella maggior parte delle città brasiliane il Bilancio Partecipativo non è istituzionalizzato né tanto meno legalizzato. Dipende dalla volontà politica del governo locale, dalla mobilitazione e dalla volontà della popolazione. Il Regolamento Interno elaborato da entrambe le parti stabilisce le principali regole del gioco. Il motivo addotto per la non istituzionalizzazione del BP fa riferimento alla volontà di preservare il dinamismo del processo e di evitare sia la burocratizzazione che la cooptazione politica. Le discussioni annuali sulle modifiche da apportare al Regolamento Interno e gli adattamenti alle singole realtà locali permettono di autoregolare il processo e di mantenerne la dinamica creativa. Dall'altro lato il pericolo maggiore si presenta se si vincola troppo la continuazione del Bilancio Partecipazione ai risultati elettorali di un partito politico.

Nella maggior parte delle città brasiliane il Bilancio Partecipativo è regolamentato e istituzionalizzato da ordinanze o decreti comunali approvati dal Consiglio Comunale e/o elaborati dal Sindaco. Per evitare che l'assunzione di decisioni venga 'dall'alto' alcune città legalizzano il processo solo dopo uno o due anni di funzionamento e legalizzano solo gli elementi che considerano "nevralgici" per il consolidamento del processo, senza per questo limitarne il dinamismo.

60 Quali aspetti del Bilancio Partecipativo devono essere contenuti in un quadro giuridico legale?

La risposta deve essere modulata in funzione della situazione legale e del quadro giuridico vigente. Tuttavia, possono essere legalizzati almeno i seguenti elementi al fine di inserire i Bilanci Partecipativi nella continuità, conservando la flessibilità e la capacità del processo di evolversi nel tempo.

- Ordinanza Comunale, che riconosce il processo partecipativo come forma di gestione comunale.
- Inserimento del Bilancio Partecipativo nella Legge Finanziaria Comunale o nello Statuto del Comune (se esiste).
- Percentuale di bilancio propria, votata e approvata.
- Dotazione di risorse per il gruppo di lavoro comunale del Bilancio

Partecipativo, destinate a garantire il buon funzionamento della macchina amministrativa.

- Voto e approvazione da parte del Consiglio Comunale della matrice di bilancio definita durante il processo. Pubblicazione del risultato e delle somme nella "gazzetta ufficiale" o tramite altro organo formale.
- Ordinanza Comunale relativa alla composizione e alle prerogative della "Commissione di Controllo delle opere e di monitoraggio del Bilancio Partecipativo". Questa ordinanza può includere delle modifiche e delle aggiunte, se necessario.

61 È necessario che il Bilancio Partecipativo sia legato ad un Piano di Sviluppo (a lungo termine, strategico o di Ordinamento Territoriale)?

Non è assolutamente necessario, e infatti numerosi Bilanci Partecipativi non lo sono, soprattutto poiché in molti paesi non esistono dei piani di questo genere a livello comunale. Tuttavia è altamente raccomandabile metterli in relazione. In questo modo si evitano assenzioni di decisioni a breve termine, che potrebbero nuocere alla città sul lungo termine.

62 Come vincolare il Bilancio Partecipativo a strumenti quali l'urbanistica e la pianificazione?

Numerose città hanno scelto di articolare il Bilancio Partecipativo con processi di pianificazione dello sviluppo della città, avviando percorsi innovativi di complementarietà e di rafforzamento del proprio BP. Solitamente si verificano due situazioni tipiche.

La prima situazione si riferisce alle città che dispongono di Piani Sviluppo e in cui il Bilancio Partecipativo è posteriore all'approvazione degli stessi. In questo caso il BP "si inserisce all'interno del piano di Sviluppo Sostenibile, del Piano Regolatore e del Piano di Ordinamento Territoriale". In diverse città il BP diventa uno strumento di adozione selettiva del Piano. Per agevolare il vincolo il comune deve formare i partecipanti del BP sui contenuti di questi piani. Al momento dell'esame tecnico delle richieste delle comunità i tecnici comunali esaminano la compatibilità delle richieste con i piani esistenti. La seconda situazione è relativa alle città in cui non esistono

Piani Strategici o di Sviluppo Urbano, o in cui questi sono obsoleti e/o non vengono applicati. In questo caso i Bilanci Partecipativi rappresentano un primo passo verso una pianificazione partecipativa della città. Al momento dell'elaborazione di questi piani a lungo termine vi integreranno le richieste e le preoccupazioni della popolazione. Questa situazione è stata molto diffusa in Brasile.

63 Chi stabilisce il vincolo tra i Piani a lungo termine e il Bilancio Partecipativo?

Innanzitutto sono i/le cittadini/e che partecipano ad entrambi i processi a stabilire questo vincolo. Il perno del legame tra il lungo ed il breve termine sono i delegati, gli assessori e i rappresentanti che operano nei due ambiti. A Porto Alegre, per esempio, i consiglieri popolari del COP sono allo stesso tempo rappresentanti (anche se non gli unici) del Consiglio del Piano Regolatore Urbano. Da un lato esprimono pareri sul futuro della città, sulla base delle richieste immediate, ma, allo stesso tempo, questi stessi rappresentanti/delegati discutono del Piano Regolatore all'interno del Bilancio Partecipativo.

Sebbene il ruolo dei cittadini sia centrale, il ruolo ordinatore e articolatore delle istituzioni locali deve essere valorizzato. Spetta al potere pubblico creare un sistema di partecipazione integrato che metta in relazione diversi canali e spazi di dissenso, e in particolare i piani a lungo termine con il Bilancio Partecipativo.

64 Esistono dei meccanismi o dei sistemi di valutazione dei Bilanci Partecipativi?

Sono molto limitati e, sebbene siano in atto sforzi incipienti, è innegabile la mancanza di una valutazione rigorosa di fronte alla moltiplicazione delle esperienze nei vari distretti. La valutazione di 103 esperienze brasiliane e la documentazione relativa a 25 esperienze internazionali sulla base di un modello comune nel contesto della Red Urbal 9, oppure ancora lo studio sulla Partecipazione e il Bilancio Partecipativo in Europa da parte del Centro Marc Bloch di Berlino, sono tre iniziative che si servono di un insieme di variabili e criteri comuni.



VI.

CAPITOLO

Dimensione Territoriale

65 Come si lega il Bilancio Partecipativo al decentramento comunale?

I processi di Bilancio Partecipativo sono strettamente legati ai processi di deconcentrazione dei servizi comunali e di decentramento del potere all'interno del comune. In alcune città il processo di decentramento infracomunale precede l'adozione di un Bilancio Partecipativo, che si costruisce sulle sue divisioni territoriali (amministrazioni distrettuali, "sub-comuni", municipi, distretti, consigli di quartiere, circoscrizioni ecc.). Al contrario, in altre città è il Bilancio Partecipativo che precede il processo di decentramento intercomunale.

66 Esiste un numero ottimale di distretti e/o sub-distretti capace di garantire il buon funzionamento del Bilancio Partecipativo?

No. Dipende, nei singoli casi, dalla volontà del comune di avvicinarsi ai propri quartieri e alle proprie comunità e, allo stesso tempo, dalla capacità dello stesso di mobilitare e agire. Dipende inoltre dalla volontà cittadina di suddividere i distretti affinché il Bilancio Partecipativo sia più vicino ai propri interessi. Questo numero può variare e adattarsi nel corso del tempo e a seconda dei contesti locali, come per esempio: contesto storico di quartiere, crescita urbana e localizzazione dei quartieri senza servizi. In generale i distretti del Bilancio Partecipativo sono in numero inferiore rispetto ai distretti amministrativi e hanno tendenza ad includere maggiormente il cittadino nel potere pubblico. A titolo esemplificativo a Belém (1,3 milioni di abitanti) le 8 amministrazioni distrettuali sono state suddivise in 28 "micro-distretti"; a Buenos Aires, capitale Federale (3 milioni di abitanti), i 16 Centri di Gestione Partecipativa Cittadina sono stati suddivisi in 51 zone di quartiere e a Belo Horizonte da 9 sub-distretti amministrativi è passati a 41 sub-distretti del Bilancio Partecipativo. Vale la pena di far notare che la partecipazione dei cittadini è solitamente maggiore nei piccoli distretti e/o sub-distretti.

Diversi comuni cercano di far coincidere la suddivisione territoriale del Bilancio Partecipativo (e quindi il numero delle zone) con quella delle altre politiche di settore comunali, quali la salute, l'istruzione o la gestione dei servizi. Questo tentativo rappresenta un progresso importante, in particolare per quei comuni che ancora non hanno subito il processo di decentramento inframunicipale.

67 Esistono Bilanci Partecipativi adottati in zone rurali?

Sì e sono estremamente importanti per l'inclusione dei territori degli insediamenti umani (villaggi, frazioni, rioni, parrocchie, villas o veredas) in cui vive solitamente la popolazione più povera del comune. Nonostante rappresentino una piccola parte (in percentuale, anche se non sempre economicamente parlando) della popolazione totale, vari comuni attribuiscono risorse via via sempre maggiori in proporzione alla loro popolazione. In numerosi comuni il Bilancio Partecipativo si è rivelato uno strumento efficace di inclusione e di sviluppo dello spazio rurale comunale. Alcuni comuni hanno limitato il proprio Bilancio Partecipativo alla zona rurale del comune stesso con una prospettiva simile.

68 La metodologia del Bilancio Partecipativo è simile nelle zone urbane e rurali?

Le metodologie usate più comunemente nelle zone urbane devono essere adattate all'ambito rurale, per tenere conto delle distanze, dell'isolamento delle comunità e delle loro richieste, che generalmente sono diverse da quelle delle zone urbane. L'adattamento principale è relativo alle assemblee plenarie dei gruppi meno rappresentati, alla necessità dei partecipanti di poter contare sui sistemi di trasporto e alla necessità di considerare una cultura di mutuo appoggio nella realizzazione delle opere. Un'altra opzione scelta dai comuni rurali è quella di avviare il Bilancio Partecipativo partendo da una pianificazione dello sviluppo dello spazio rurale, per poter stabilire le grandi priorità e, solo successivamente, introdurre il Bilancio Partecipativo.

© Municipio di Cordoba, Spagna



© Comune di Icapuí, Brasile

VII.
CAPITOLO

**Domande
Finale**



69 Il Bilancio Partecipativo nasce come una proposta di alcuni partiti politici in particolare? Di qualche orientamento in particolare?

Storicamente i Bilanci Partecipativi sono stati promossi da partiti di sinistra o di centro sinistra. In varie città sono il frutto di movimenti della società civile che sono riusciti ad eleggere dei sindaci che erano anche vicini alle loro richieste. In Brasile il merito è stato del Partito dei Lavoratori, che vedeva il Bilancio Partecipativo come uno strumento di giustizia sociale (per ridistribuire le risorse pubbliche a chi non le riceveva), di giustizia fiscale e soprattutto di giustizia politica (per dar voce a chi non l'aveva mai avuta). Questi partiti sono accomunati dalla volontà di rafforzare la democrazia partecipativa nel quadro della legalità. Tuttavia, da tecnica partitica il Bilancio Partecipativo si è trasformato in vero e proprio processo politico amministrativo. Negli ultimi anni il Bilancio Partecipativo è stato adottato da schieramenti politici e partiti diversi da quelli che lo hanno lanciato. In questi casi i BP risentono delle differenze, a volte significative. In Germania, per esempio, tutte le fondazioni legate ai partiti politici hanno siglato un accordo volto a promuovere la metodologia del Bilancio Partecipativo.

70 Esiste realmente il pericolo che il Bilancio Partecipativo venga considerato la "panacea"? Ovvero che venga considerato un rimedio capace di curare tutti i mali?

Sì! È un pericolo reale e serio, sia per il comune (che può arrivare a promettere troppo) che per la cittadinanza (che può arrivare a sperare troppo). Inoltre i Bilanci Partecipativi si limitano a prendere decisioni solo su una parte limitata della già molto limitata parte di risorse pubbliche dell'intero bilancio comunale. Perciò il dialogo iniziale tra il governo locale e i cittadini per definire l'obiettivo da raggiungere e le regole del gioco è molto importante.

71 Il Bilancio Partecipativo contribuisce a ridurre la corruzione?

Sí. In particolare se i cittadini dispongono di strumenti per il controllo della realizzazione del bilancio e delle opere. La presenza delle commissioni del Consiglio del Bilancio Partecipativo al momento dell'apertura delle offerte in risposta alle gare d'appalto riduce di molto la possibilità di tangenti da parte delle imprese e/o dei funzionari.

La rendicontazione fatta dal comune e la pubblicazione della contabilità evitano l'uso non trasparente delle risorse. Evitano inoltre, durante la fase di costruzione della matrice di bilancio, il clientelismo e i favoritismi che alcuni assessori comunali praticano abitualmente. In questo ambito può risultare utile quindi anche nel contesto europeo.

Il Bilancio Partecipativo migliora la trasparenza nella condivisione delle informazioni sul bilancio e nella richiesta avanzata dai responsabili del governo o dei delegati del BP della rendicontazione per la cittadinanza. Questi meccanismi generano fiducia e migliorano la qualità della governabilità della città.

72 Come garantire la sostenibilità di un processo di Bilancio Partecipativo?

Lo studio condotto dal Forum Brasiliano di Partecipazione Popolare indica che nel periodo 1997-2000, su 103 casi studiati più del 20% è stato interrotto. Questo dato impone una riflessione sulle condizioni di irreversibilità dei processi, ovvero sui meccanismi che devono essere consolidati e rafforzati nel corso del tempo, andando oltre il volontarismo politico di un sindaco o il protagonismo di un movimento cittadino.

Sembrerebbe che l'irreversibilità dei Bilanci Partecipativi vada di pari passo con la presa di potere da parte della popolazione e la presa di coscienza di quest'ultima dell'interesse del processo e dei benefici che esso comporta. Questa assunzione di potere presuppone una

chiara priorità della presa di coscienza e dell'istruzione cittadina e popolare. Questo lavoro, alla luce degli insegnamenti di Paulo Freire, meriterebbe un cambiamento nella scala della prospettiva educativa dei Bilanci Partecipativi.

Un'altra condizione di irreversibilità è legata a una legalizzazione sufficientemente limitata che non cancelli la flessibilità, la capacità evolutiva del processo e ne permetta l'autoregolamentazione. Allo stesso tempo questa limitazione della legalizzazione deve inserirsi nel Bilancio Partecipativo all'interno di un quadro legale e normativo che ne permetta l'istituzionalizzazione anche oltre il governo in carica. Questa è senza dubbio la sfida più grande.

Infine, il Bilancio Partecipativo sarà sostenibile solo se i diversi attori potranno riconoscere che esso rappresenta un'opportunità in termini di somme e di interessi: i politici possono migliorare la propria legittimità, i tecnici e i funzionari possono migliorare l'efficienza del proprio lavoro e del proprio valore sociale, le organizzazioni internazionali possono vedere che le risorse distribuite vengono utilizzate meglio e che i cittadini possono contribuire all'assunzione di decisioni e alla gestione locale

