

Giovanni Allegretti\*

## I BILANCI PARTECIPATIVI IN EUROPA Una ricerca comparativa nel Vecchio Continente

«Se vuoi andar veloce, vai da solo. Se vuoi andar lontano, vai con gli altri»: il proverbio africano potrebbe ben sintetizzare alcune delle principali conclusioni della ricerca *I Bilanci Partecipativi in un approccio europeo comparato*, finanziata (tra il 2004 e il 2009) dall'insieme dei sindacati tedeschi attraverso la Fondazione «Hans-Böckler», e diretta da Yves Sintomer, vicedirettore del Centro franco-tedesco di ricerche sociali «Marc Bloch» di Berlino. Questa ricerca, finalizzata a comprendere che ruolo può giocare la partecipazione dei cittadini nel riformulare le interazioni tra il trasformarsi dei modi di far politica e l'evoluzione dei servizi pubblici locali, mette infatti in evidenza come la costruzione di percorsi decisionali partecipativi si dimostri un fattore insostituibile nel costruire la 'sostenibilità' degli interventi sul territorio.

Il tema – riferito a processi decisionali che costruiscono una parte dei documenti di bilancio degli enti locali attraverso un percorso di stretta relazione tra istituzioni e abitanti – non è nuovissimo nel dibattito politico europeo: risale, infatti, all'inizio del millennio, e deve la sua attualità ai primi Forum Sociali Mondiali tenutisi a Porto Alegre. Ma l'ottica di studio comparativa è certo innovativa, dato che il mondo della ricerca si era finora limitato soprattutto a studi monografici su singole sperimentazioni locali, impedendo di avere un quadro dei vantaggi e dei limiti che andasse oltre i casi specifici. Il fuoco di questa ricerca permette, invece, di comprendere elementi comuni e differenze di risultato in una cinquantina di esempi di bilancio partecipativo ubicati in diversi paesi dello spazio comunitario.

In uno scenario politico che – in vari paesi – pare caratterizzato da quadri istituzionali che svalutano sempre più il ruolo

\* Centro de Estudos Sociais, Università di Coimbra (Portogallo).

delle assemblee elettive a favore del decisionismo degli organi esecutivi, il coinvolgimento degli abitanti diviene quasi una necessità per riequilibrare l'eccessiva personalizzazione della politica e ricostruire la fiducia dei cittadini in molte delle istituzioni a carattere collettivo che, nell'ultimo decennio, sembrano aver perso un ruolo-guida nella costruzione delle politiche pubbliche, persino a livello locale.

Questo spiega l'interesse dei sindacati tedeschi per l'analisi dei bilanci partecipativi, un fenomeno che, negli ultimi due anni, in Germania è raddoppiato di intensità e ha messo in piedi una rete di scambi tra pratiche territoriali diverse grazie a un'impresa, la INWENT, che assiste vari Comuni nella sperimentazione di innovazioni partecipative<sup>1</sup>. Un'altra ragione che motiva l'investimento dei sindacati tedeschi in questa complessa ricerca pan-europea è la volontà di 'rischiare' per conoscere approfonditamente un tema che potenzialmente può avere un impatto non secondario sulla vita lavorativa dei funzionari pubblici che operano in enti che hanno deciso di sperimentare il bilancio partecipativo, così come si sono sforzati di dimostrare alcuni recenti studi compiuti, ad esempio, nel contesto neozelandese e australiano<sup>2</sup>.

Vi è quindi stato un concorso di motivazioni che spiega il coraggio della Fondazione «Hans-Böckler» dei sindacati tedeschi per gli studi sull'innovazione, nell'investire su un tema nuovo e solo in apparenza slegato dai loro interessi quotidiani: ovvero la volontà di avere al contempo un quadro degli effetti che il bilancio partecipativo produce nel territorio e nella società (soprattutto nelle relazioni di fiducia con le strutture collettive della politica), ma anche degli eventuali stimoli riorganizza-

<sup>1</sup> Cfr. <http://www.buergerhaushalt.de>, ma anche il Seminario internazionale sui bilanci partecipativi organizzato da INWENT e dal Centro «Marc Bloch» a Berlino il 21 e 22 gennaio 2009, il primo incontro europeo che ha messo a confronto—esperienze latino-americane, canadesi, europee, africane e asiatiche.

<sup>2</sup> Cfr. soprattutto: V.C. Chong, I.R.C. Eggleton, M.K.C. Leong, *The Multiple Roles of Participative Budgeting on Job Performance*, in «Advances in Accounting», nr 22, 2006, pp 67-95.

# PARTECIPAZIONE IN EUROPA

tivi che induce nelle strutture ‘pesanti’ della macchina amministrativa pubblica: in particolare nel funzionamento degli enti locali e delle imprese pubbliche che erogano servizi di interesse comune.

L'assenza di qualunque analisi preesistente in un simile campo d'indagine – almeno in ambito europeo (in America Latina, e specialmente in Brasile, la letteratura è più ampia e approfondita) – spiega l'estrema libertà lasciata dalla Fondazione «Hans-Böckler» ai ricercatori coinvolti, nella coscienza che i risultati di un'inchiesta a vasto raggio di questo tipo non avrebbero potuto essere ‘preconizzati’ a priori.

In parte così è stato. Il tema non solo è risultato troppo recente per poterne esaminare impatti significativi di medio periodo, ma ha anche richiesto una difficile fase di definizione dei criteri necessari per distinguere un bilancio partecipativo da altre pratiche che si autodefiniscono tali ma, di fatto, fanno riferimento a modelli più blandi e spesso di taglio meramente consultivo. Inoltre, la necessità di cogliere effetti trasformativi dei bilanci partecipativi su un gran numero di variabili politiche, amministrative, sociali, finanziarie e territoriali, ha impedito di approfondire singoli temi in maniera specifica, privilegiando la costruzione di un quadro generale di comprensione che aiutasse i lettori a orientarsi nel panorama delle oltre 200 pratiche europee attuali, attraverso la costruzione di strumenti-guida, modelli ‘idealtipici’ e ‘mappe mentali’.

Un ampio volume riassuntivo degli esiti della ricerca, è stato di recente pubblicato in varie lingue, adattando ogni pubblicazione al paese di destinazione e ai principali interessi che il dibattito nazionale sul tema ha evidenziato. L'edizione italiana (a cura di Yves Sintomer e Giovanni Allegretti, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente*) ha voluto mantenere un legame con il mondo dei sindacati. Il volume, pubblicato alla fine del 2009 da «Ediesse», la casa editrice legata alla CGIL, è stato recentemente discusso in un vivace incontro organizzato a Roma dal Centro di Riforma dello Stato (CRS), insieme a una serie di partner rappresentativi delle diverse tipologie di istituzioni che nell'ultimo quinquennio

si sono impegnate con maggior serietà a sperimentare: la Regione Lazio, il Municipio IX di Roma, la Rete del Nuovo Municipio, il Dipartimento innovazione e società dell'università «La Sapienza» di Roma.

Infatti, una delle caratteristiche essenziali della traiettoria evolutiva percorsa dai bilanci partecipativi europei negli ultimi anni (ossia da quando ce ne siamo occupati l'ultima volta sulle pagine di «Quale Stato») riguarda, al contempo, la diversificazione delle scale di sperimentazione e quella degli attori che si sono interessati a promuoverne l'espansione e approfondirne la conoscenza. Di questo processo di estensione delle convergenze l'Italia rappresenta un esempio particolarmente significativo, dal momento che possiede, in Europa, il numero più alto di bilanci partecipativi in corso di sperimentazione (oltre 1/3, se si includono le esperienze comunali stimolate e appoggiate dalla Regione Lazio e dalla Regione Toscana: in quest'ultima, soprattutto a seguito dell'approvazione della Legge regionale 69/2007 sulla partecipazione) e conta sperimentazioni che, dal livello regionale, si estendono a quello provinciale (Cagliari e Bologna), a vari Comuni e anche ad alcuni Municipi e Circoscrizioni (come i Municipi III, IX, XI e XVII di Roma o la Circoscrizione aretina del Saione). Inoltre, in Italia esistono la Rete del Nuovo Municipio – che opera come veicolo di scambio tra alcune sperimentazioni – e varie università (soprattutto a Parma, Bologna, Modena, Reggio Emilia, Roma e Firenze) che hanno lavorato e continuano ad operare monitorando l'andamento di esperienze in corso di realizzazione, appoggiandone il rinnovamento continuo e garantendo la formazione di giovani professionisti che possano accompagnare i bilanci partecipativi e acquisire capacità atte ad appoggiarne l'evolutività.

A partire da questa riflessione, il testo che segue esamina alcuni elementi innovativi di ordine generale emergenti dalla ricerca pubblicata nel volume citato. E cerca di mettere a fuoco alcuni aspetti su cui sarebbe utile concentrare l'impegno nei futuri esperimenti e nell'evoluzione di quelli che attualmente già esistono.

## **Modelli e contesti: la pluralità dei bilanci partecipativi nello spazio europeo**

I nomi diversi dati al bilancio partecipativo (BP) nei diversi contesti linguistici europei riflettono solo una minima parte delle ampie diversità che caratterizzano le sperimentazioni concrete. Esistono, infatti, due principali filoni linguistici: quello che attinge alle esperienze sudamericane degli anni Novanta (e tende a tradurre alla lettera la dizione portoghese *Orçamento participativo*, come accade in spagnolo, catalano, italiano, inglese e francese), e quello in uso in alcuni paesi dell'Europa centrale e settentrionale (come il tedesco *Bürgerhaushalt* e lo svedese *Medborgbudget*) che fa prevalentemente riferimento all'idea di un 'bilancio civico' che discute con i cittadini di risorse dei cittadini, e in tal senso tende a rimarcare non solo la continuità con tradizioni partecipative o di consultazione popolare preesistenti, ma anche il confronto con modelli di sperimentazione di altri contesti occidentali, come quelli della città neozelandese di Christchurch.

Negli ultimi anni, però, in diversi paesi sembra essersi diffusa la convinzione che la declinazione locale del bilancio partecipativo sia elemento nodale per il radicamento territoriale, cosicché molti percorsi privilegiano nomi di maggiore comprensibilità (del tipo: *Via per via; Un bilancio scritto con i cittadini; Decidiamo insieme; Il cittadino decide*), lasciando la dicitura-modello di circolazione internazionale dell'esperienza (il 'bilancio partecipativo') come una sorta di sottotitolo che permette di avvicinare ogni sperimentazione a quella di altri territori, ma senza usare terminologie che rischiano di rendere poco chiari gli scopi e il meccanismo di funzionamento di questa innovazione politica. Per usare il linguaggio dello studioso indiano Appadurai, il BP va quindi sottolineando sempre più la sua natura di *ideoscape*, ossia di modello di circolazione globale, che acquista realtà solo grazie alle sue differenziazioni locali che ne ridefiniscono continuamente natura ed essenza<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. A. Appadurai, *Global Ethnoscapes: Notes and Queries for a Transnational Anthropology*, in R. Fox, Santa Fe, N.M. (a cura di), *Recapturing*

L'esistenza di simili differenziazioni pone un'ulteriore difficoltà, nella misura in cui la varietà dei nomi attribuiti al BP tende a riflettere una diversificazione dei meccanismi, rispetto a quello che – tra il 2002 e il 2005 – aveva rappresentato il principale riferimento culturale dei primi bilanci partecipativi europei: ossia l'esempio di Porto Alegre avviato nel 1989 e notevolmente trasformatosi, soprattutto a seguito della sconfitta subita dal Partito dei Lavoratori nel 2004 (e confermata nelle elezioni dell'ottobre 2008)<sup>4</sup>. Se, ancora nel 2005, era possibile identificare le prime esperienze europee – in Italia e in Spagna soprattutto – facendo riferimento a procedure definibili come un 'modello Porto Alegre' adattato all'Europa, in seguito le sperimentazioni francesi, tedesche, inglesi e svedesi hanno introdotto una pluralità di procedure organizzative spesso dedotte dall'innesto su altri percorsi nazionali o locali preesistenti, rendendo difficile la pretesa di definire il concetto di bilancio partecipativo soltanto sulla base di identità procedurali tratte dai modelli latino-americani originari (che nel frattempo sono andati anch'essi evolvendosi e differenziandosi).

La ricerca europea coordinata da Yves Sintomer ha scelto un interessante percorso per uscire dal pantano delle mere definizioni. Essa ha statuito un processo ciclico di definizione per via di approssimazione. Ovvero, è partita da una prima lettura delle esperienze europee di tipo normativo che ricalcavano la rassomiglianza con i modelli latino-americani degli anni Novanta; ha cercato di osservare le peculiarità e i distanziamenti rispetto a quei modelli; ha quindi definito una serie di principi comuni tra le esperienze maggiormente consolidate in ambito europeo e, su questa base, ha disegnato delle mappe 'idealtipiche' di lettura delle esperienze comunitarie, sia di tipo procedurale (sulla base, cioè, della classificazione dei bilanci

*Anthropology: Working in the Present*, ed. School of American Research Press, 1991, pp. 191-210.

<sup>4</sup> Cfr. G. Allegretti, *Porto Alegre: il mito va in pezzi*, in «Carta», nr. 31, settembre 2009.

# PARTECIPAZIONE IN EUROPA

partecipativi del Vecchio Continente in funzione delle modalità organizzative e delle loro regole di strutturazione), sia di relazione con più ampi modelli di *governance* prevalenti in diversi contesti europei, come quelli inglesi legati allo ‘sviluppo di comunità’ o quelli (tipici soprattutto del contesto francese ancora iper-centralizzato) che concepiscono il BP soltanto come uno strumento per la realizzazione di forme di ‘democrazia di prossimità’.

Seguendo un simile percorso, la ricerca è giunta (attraverso un processo collettivo di classificazione che ha coinvolto gli oltre 20 ricercatori delle numerose università che vi hanno preso parte) a definire 5 criteri-base che permettono di riconoscere un bilancio partecipativo europeo e di distinguerlo da altre pratiche di dialogo sociale a carattere partecipativo o consultivo. Partendo dalla definizione più generale - che legge il BP come un dispositivo che permette a dei cittadini non eletti di partecipare alla costruzione dei documenti di bilancio o alla ripartizione delle risorse pubbliche - sono stati presi in considerazione cinque criteri aggiuntivi:

1. la dimensione contabile e/o economico-finanziaria deve essere esplicitamente discussa;

2. se realizzato a scala comunale, un bilancio partecipativo deve riferirsi all'intera città (o almeno al territorio di riferimento di un'istituzione del decentramento infra-municipale avente un'assemblea elettiva e un certo potere amministrativo formalmente riconosciuto): la scala di quartiere non è di per sé sufficiente;

3. il processo partecipativo deve reiterarsi nel tempo: singole riunioni o referendum puntuali organizzati *una tantum* sui temi del bilancio o della programmazione finanziaria sono iniziative ricorrenti in diversi paesi, ma non costituiscono dei bilanci partecipativi nel senso in cui vogliamo intenderli nella nostra analisi;

4. il processo deve includere alcune forme di deliberazione pubblica all'interno di assemblee o forum specifici;

5. gli animatori del percorso partecipativo devono rendicontare i risultati raggiunti, almeno attraverso delle relazioni,

degli atti pubblici o dei rapporti sugli esiti concreti e sull'iter seguito successivamente all'adozione delle decisioni (concetti di *feedback* e di *accountability*).

Se, nei diversi paesi, risulta difficile trovare tutti e cinque i criteri soddisfatti all'inizio di un processo di BP, è chiaro che dopo alcuni anni è necessario chiedere che essi risultino tutti presenti. Se, infatti, si può accettare che gli esempi europei abbiano in comune una maggior gradualità sperimentale – rispetto all'America Latina – nell'adozione degli aspetti più radicali dei bilanci partecipativi, è altrettanto indispensabile non ammettere un eccessivo relativismo che produca, nel 'modello europeo', un'eccessiva diluizione dei principi-fondanti che hanno permesso ai BP di emergere e differenziarsi rispetto ad altri percorsi partecipativi più settorializzati, dal carattere meramente consultivo e privi di una strutturazione e di una regolamentazione puntuale e trasparente delle proprie fasi organizzative.

Da una simile riflessione risulta che in Europa il fattore tempo è fondamentale nella definizione della maggiore o minore radicalità con cui un bilancio partecipativo si afferma, dal momento che pochissimi esempi adottano da subito principi vicini agli esempi sudamericani: ad esempio l'autoregolamentazione del processo (che coinvolga i cittadini nella definizione delle regole); l'applicazione dello stesso a fette ampie del bilancio di investimento; il coinvolgimento di tutti gli assessorati sotto una regia unica; un ampio investimento economico sull'organizzazione dei momenti partecipativi e sulla loro moderazione; il conferimento agli abitanti di un ruolo attivo anche nella valutazione del percorso e nelle fasi di realizzazione delle opere pubbliche co-decise.

Anche le esperienze europee oggi valutate come più radicali (come l'italiana Grottammare, le spagnole Siviglia, Santa Cristina de Aro e Puente Genil, la portoghese Santa Leocadia de Geraz de Lima o il distretto tedesco di Berlin Lichtenberger) sono state – infatti – oggetto di una crescita graduale nel tempo, essendo divenute, di anno in anno, una pratica centrale del nuovo modo di amministrare.



## Peculiarità comuni dei bilanci partecipativi in Europa

Oggi che sono passati quasi dieci anni dall'inizio dei primi percorsi di bilancio partecipativo di ambito europeo, è possibile dire che alcune differenze sostanziali con le pratiche sperimentate in altri continenti continuano a permanere. Esse riguardano tre ordini principali di fattori.

1. Il primo riguarda il fatto che le esperienze europee sono principalmente concepite come spazi di ammodernamento dello stile di governo del territorio, e solo in misura molto minore come percorsi di dinamizzazione della società. Parziali eccezioni a tale lettura (come il caso del distretto urbano di Carnide a Lisbona, o i primi casi svedesi di BP, molto centrati sulla necessità di ricostruire legami sociali tra gli abitanti in un tessuto generalmente frammentato e individualistico) non alterano questo aspetto di sostanziale comunanza delle esperienze del Vecchio Continente. Esse raramente si propongono di divenire strumenti di reale *empowerment* dei cittadini e, pertanto, investono globalmente poco sull'autoregolamentazione dei processi, sulla formazione e l'auto-formazione degli abitanti per affrontare la complessità degli argomenti trattati, sulla costruzione di percorsi di 'discriminazione positiva' per i gruppi sociali più deboli.

2. Un secondo fattore peculiare dei percorsi europei di BP riguarda l'assenza della giustizia sociale come principio-guida delle sperimentazioni di dialogo con i cittadini. Rarissimi sono, ad esempio, i percorsi che stabiliscono regole destinate a favorire la giusta distribuzione degli investimenti in funzione delle carenze delle diverse parti del territorio o dei loro abitanti. I casi di Cordoba, Siviglia o Puente Genil, in Spagna, sono i più significativi tra i pochi che hanno predisposto dei 'criteri sociali' cui la gerarchizzazione delle proposte dei cittadini deve rispondere. In Brasile, invece, la necessità di affrontare congiuntamente i temi della partecipazione e della equa redistribuzione delle risorse pubbliche ha generato un ampio ventaglio di strumenti innovativi (come le 'matrici della necessità' a Porto Alegre, o gli

‘indici di qualità della vita’ e i ‘sopralluoghi collettivi’ a Belo Horizonte), che hanno avuto effetti pratici sulla capacità dei processi partecipativi di produrre maggior giustizia sociale e hanno anche pesato fortemente nella costruzione di coscienza civica e di solidarietà tra gli attori sociali partecipanti, rafforzando il potenziale pedagogico-educativo del dialogo sociale<sup>5</sup>.

La ricerca coordinata da Yves Sintomer dimostra come, nel caso europeo – anche laddove simili strumenti e l’obiettivo esplicito della giustizia sociale e della solidarietà civica esistono – gli esiti concreti dei percorsi partecipativi in termini di redistribuzione delle risorse a territori o gruppi sociali svantaggiati restano piuttosto limitati. Un simile risultato scaturisce parzialmente da un’altra caratteristica comune ai processi partecipativi europei, già enunciata: la loro sperimentaltà marginale. Se, infatti, le sperimentazioni si limitano a porzioni di bilancio residuale, a singole aree-pilota del territorio o a singoli settori di spesa (di solito opere pubbliche, alloggi popolari, viabilità, energie alternative e sviluppo tecnologico, educazione e cultura), è difficile che gli esiti redistributivi raggiunti riguardino fette significative del bilancio pubblico. Sicché capita spesso che i benefici apportati dai fondi per la riqualificazione urbana di un programma europeo a un quartiere a forte rischio di esclusione e polarizzazione sociale, risultino assai più significativi (in valore assoluto) delle risorse distribuite attraverso un processo partecipativo a carattere ‘sperimentale’.

3. Un terzo elemento comune ai bilanci partecipativi europei riguarda l’attenzione secondaria dedicata al coinvolgimento dei tecnici e degli apparati funzionali degli enti pubblici. A questa limitazione di prospettiva fanno eccezione alcune esperienze tedesche concentrate sulla ‘modernizzazione amministrativa’, e originate all’inizio del millennio dalla necessità di colmare i deficit legati all’alto debito pubblico accumulato con sprechi e gestioni poco oculate negli anni precedenti. Analoga

<sup>5</sup> Cfr. A. Marquetti, G. Campos, R. Pires, (a cura di), *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*, Xamã, São Paulo, 2007.

# PARTECIPAZIONE IN EUROPA

eccezione, il caso del bilancio partecipativo dei licei della regione del Poitou Charentes, che ha apportato forti trasformazioni innovative nella struttura tecnica che gestisce le scuole secondarie del territorio governato da Ségolène Royal. Per il resto, vi è una diffusa tendenza a non considerare il BP come un'occasione di rinnovamento e riorganizzazione delle strutture tecniche. Il rischio è che si veicoli una lettura incompleta dell'innovazione gestionale proposta, incapace di produrre risultati che radichino una loro 'sostenibilità' anche all'interno del corpo tecnico, che viene appesantito spesso di incarichi derivanti dalla nuova relazione con i cittadini (la quale apertamente osteggia le procedure tipiche della tradizionale burocrazia pubblica), ma non coinvolto creativamente nella trasformazione delle procedure che lo riguardano. Continuare a considerare come incaricati di 'azioni di *back-office*' funzionari e professionisti a cui il BP richiede invece una nuova relazione diretta con i cittadini, è un errore di prospettiva che può avere conseguenze pesanti, nella misura in cui può danneggiare, nel tempo, il percorso partecipativo, rendendolo incapace di sopportare improvvisi cambi dell'orientamento o della volontà politica che lo supporta.

A ben vedere, questa ultima caratteristica comune a molti BP europei non è una caratteristica peculiare solo del Vecchio Continente. Infatti, anche la fragilità e la volatilità dei bilanci partecipativi rilevate da molte analisi comparative di ambito latino-americano sono sovente conseguenza di un mancato investimento nella riformulazione organizzativa della macchina pubblica e nel coinvolgimento attivo dei suoi funzionari nella nuova determinazione delle procedure e delle relazioni di vincolo e responsabilizzazione tra essi e gli iter dei progetti e delle politiche su cui gli enti territoriali hanno competenze. La stessa sconfitta elettorale del Partito dei Lavoratori a Porto Alegre, nel 2004, è in parte da considerarsi come una naturale conseguenza della mancata riforma amministrativa, pur ventilata da oltre un quindicennio. Una mancanza che ha accentuato il divario tra un percorso partecipativo agile e capace di produrre decisioni in tempi brevi, e una macchina pubblica pesante, rivelatasi incapace di realizzare quanto co-deciso con gli abitanti in tempi suf-

ficientemente rapidi da non accumulare ritardi e da non ingenerare attese inutili e pericolose frustrazioni nei cittadini, divenuti nel frattempo estremamente esigenti proprio grazie alla partecipazione e alla possibilità di controllare in maniera trasparente il funzionamento della pubblica amministrazione.

In Africa, dove il BP si va affermando dal 2004 come nuova modalità di costruzione e arricchimento del decentramento, si cominciano a notare delle differenze, dato che esso è messo in piedi contemporaneamente alla formazione di nuove generazioni di politici e di funzionari pubblici formati proprio sulla base della centralità del ruolo dei percorsi partecipativi nell'amministrazione del territorio.

## Guardando al futuro

Come ha scritto recentemente Michele Serra<sup>6</sup>, la chiave di lettura di una politica populista – che spesso non risolve i problemi come pretende di far credere – « [...] è la semplificazione, e il suo successo popolare dipende esattamente dalla riduzione della realtà a un gradevole, maneggevole accessorio.» Per chi è chiamato ad affrontare – anche a livello locale – la ‘complessità’, l'unico presupposto credibile per affrontare i problemi è però la capacità di accettare «[...] la cognizione che la realtà è una cosa complicata, [...] e che il primo inganno da disinnescare [...] è appunto la semplificazione [...] perché in sé, nella politica come nella vita, la semplificazione è menzogna».

Dovremmo allora chiederci: possono i percorsi partecipativi di livello locale – specie quelli che cercano di affrontare la complessità dell'amministrare a partire dalla discussione sugli elementi che concorrono giornalmente a creare la qualità della vita di ogni cittadino – divenire spazi per abituare gradualmente a comprendere la ‘complessità’? La risposta è positiva, ma a patto che si intenda ogni percorso partecipativo come un investimen-

<sup>6</sup> M. Serra, *Bersani e il linguaggio di sinistra*, « la Repubblica », 10 novembre 2009.

# PARTECIPAZIONE IN EUROPA

to continuo nella costruzione di linguaggi, di regole di accesso e di strumenti di controllo e di trasparenza sempre nuovi, che crescono insieme alle capacità dei loro partecipanti.

In un certo senso, i bilanci partecipativi possono essere usati come 'cartina di tornasole' per comprendere la diffusione estremamente rapida di numerosi altri percorsi che coinvolgono i cittadini nei processi decisionali, soprattutto in ambito locale. Il loro valore aggiunto sta nel fatto di dare centralità al tema delle risorse, come punto di partenza per stimolare un impegno e una co-responsabilizzazione dei cittadini nella costruzione di politiche e progetti di interesse comune, anche a partire da un coinvolgimento che inizialmente porta il segno dei particolarismi o degli egoismi territoriali.

Studiare il primo decennio di vita dei bilanci partecipativi europei mette in evidenza che essi sono soprattutto un importante spazio pedagogico di costruzione di cittadinanza e di scelte solidali. Rilevare questo dato non significa potersi permettere di ridurre il radicalismo che ha segnato i BP in altri contesti del Sud del mondo alla loro mera componente di 'educazione civica'. Infatti, la peculiarità dei bilanci partecipativi viene dal loro essere spazi del *learning by doing*, di un 'imparar facendo' in cui la capacità di apprendimento risulta di solito proporzionale non solo al volume di quanto è pubblicamente discusso con i cittadini, ma anche al ruolo decisionale crescente che ad essi è garantito nel formulare decisioni e gerarchie di priorità, e nel contribuire a costruire le regole sulla base delle quali il processo funziona. Non è un caso che la ricerca comparativa europea coordinata da Yves Sintomer mostri una maggior efficacia di risultati in quelle esperienze (specialmente spagnole, ma anche alcuni casi italiani, portoghesi o tedeschi) dove il volume e la varietà degli investimenti sottoposti alla discussione con gli abitanti sono maggiori e, al contempo, il ruolo decisionale lasciato a questi ultimi è più chiaramente statuito dall'impegno politico delle amministrazioni impegnatesi nella sperimentazione. Una simile riflessione dovrebbe essere posta al centro di ogni procedura di avvio di un BP, visti i timori di molti politici di perdere prerogative decisionali.

Dato che alla diffusa sfiducia che oggi si riscontra nei cittadini di fronte alle proprie istituzioni politiche ne corrisponde un'altra – simmetrica – dei rappresentanti politici nei confronti della capacità dei propri concittadini di discutere e decidere su scelte 'di pubblico interesse', è comprensibile che molte sperimentazioni procedano oggi per via molto graduale. Ciò non significa però che i percorsi non debbano crescere nel tempo. Infatti, vi è una chiara relazione di proporzionalità diretta tra i loro esiti positivi (in termini di efficacia ed efficienza delle politiche messe in campo) e la radicalità del processo partecipativo messo in atto. Un caso esemplare viene dalla città di Cordoba, che ha costituito uno dei più innovativi esempi di BP europeo tra il 2003 e il 2006, ma ha poi compiuto due ampi passi indietro: da un lato, ha mescolato il modello di bilancio partecipativo aperto a tutti i cittadini con precedenti percorsi partecipativi centrati sul ruolo delle organizzazioni sociali più affermate sul territorio (come le 'associazioni di vicinato' e i comitati di quartiere), diluendo, così, la presa del percorso sugli abitanti non pre-organizzati; dall'altro ha cominciato a riappropriarsi di risorse, aziendalizzando o privatizzando vari servizi pubblici senza sottomettere le nuove imprese di servizi a un controllo dei cittadini.

Questi due elementi hanno dunque realizzato la tentazione ri-centralizzatrice di un potere pubblico che ha perso interesse verso modelli di *governance* non facilmente controllabili dal centro dell'amministrazione comunale attraverso i suoi manager o le sue relazioni socio-politiche, anche di tipo clientelare. La cancellazione, nel 2008, del bilancio partecipativo a Cordoba (all'epoca della sconfitta di *Izquierda Unida*, che l'ha obbligata a un accordo programmatico con il Partito socialista) è l'atto finale di una lenta agonia frutto naturale dell'affievolirsi dei caratteri di innovazione che lo avevano contraddistinto all'inizio dell'esperienza.

Oggi, con la crisi economico-finanziaria che pesa soprattutto sulle casse degli enti locali, la tentazione di ridurre i margini di manovra dei bilanci partecipativi potrebbe diffondersi, per garantire agli esecutivi politici il mantenimento nelle proprie

# PARTECIPAZIONE IN EUROPA

mani di decisivi poteri di discrezionalità decisionale. Ma è necessario essere coscienti dei forti rischi che un 'ritorno indietro' comporterebbe, perché i cittadini che hanno vissuto i percorsi partecipativi hanno acquisito una visione sempre più esigente, e ambiscono ad accrescere i loro margini di manovra nelle decisioni pubbliche.

Esistono, comunque, limiti oggettivi determinati dalla riduzione reale dei bilanci pubblici e delle fette di autonomia decisionale in ragione dei tagli, dei trasferimenti e delle minori entrate fiscali dovute alla crisi delle aziende e alla riduzione del potere d'acquisto delle famiglie. Per affrontare questi effettivi limiti economico-finanziari, i Comuni europei (sulla falsariga di altre zone del pianeta) si stanno attrezzando in maniera diversa.

In alcuni paesi (come l'Italia, la Spagna, la Germania o la Gran Bretagna), il tema partecipativo viene affrontato attraverso la collaborazione con livelli amministrativi diversi (come le Regioni e le Province) per garantire che un nucleo-base di risorse da mettere in discussione con gli abitanti permanga. In casi più rari (come ad Emsdetten in Germania, a Santa Cristina de Aro in Catalogna o, in Italia, a Grottammare), gli stessi enti locali si stanno organizzando per cambiare 'oggetto' al bilancio partecipativo, non limitandolo più ad essere un mero spazio di discussione della spesa pubblica, ma applicando i suoi principi anche alla discussione delle entrate, sia di quelle che riguardano alcune imposte locali che di quelle che provengono da risorse 'extrabilancio' come – ad esempio – le compensazioni urbanistiche conseguenti ad accordi di programma o a partenariati con i privati o il 'terzo settore'.

Sotto una simile ottica di lettura, sembra di poter dire che i bilanci partecipativi europei sono destinati a restare uno spazio importante per affrontare i nodi complessi delle politiche pubbliche, ma solo a patto che sappiano adattarsi ed evolvere in ogni contesto, in parallelo al mutare dei problemi che vorrebbero contribuire a risolvere. Se, invece che accettare la contaminazione con altri percorsi partecipativi come una necessità per la loro sopravvivenza, i BP resteranno 'rituali democratici' attenti

solo alla pedissequa replica di procedure, protocolli e modelli, allora non saranno destinati a una lunga ed efficace durata.

Certo, per garantire questa capacità di evoluzione è fondamentale aumentare la coesione e la convergenza di impegno tra i diversi attori territoriali che in questi anni hanno mostrato interesse per la sperimentazione dei bilanci partecipativi. Altri soggetti sociali si potranno aggiungere. Il sindacato, ad esempio, potrebbe avere un importante ruolo propositivo nel discutere modalità di interazione tra percorsi partecipativi e riforme strutturali necessarie a rendere più agile ed efficace la pubblica amministrazione attraverso inquadramenti diversi dei professionisti che vi lavorano.

Seguendo l'esempio della Germania (in cui alcuni *Länder* hanno approntato riforme dei bilanci sulla base di modelli 'per prodotti' o 'per obiettivi' che hanno dimostrato una buona capacità di interazione con i processi partecipativi), anche la discussione sulle ipotesi di riforma federalista, in paesi come il nostro, potrebbe essere una occasione importante per discutere della partecipazione sotto un nuovo punto di vista. Ovvero non solo come uno strumento di innovazione politica, ma come spazio di riforma della cultura amministrativa <sup>7</sup> e di creazione di un nuovo patto sociale tra amministratori eletti, funzionari pubblici e cittadini.

<sup>7</sup> Cfr. anche il recente testo di Umberto Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano 2009.