

## **Bilancio sociale e democrazia dal basso nel Municipio Roma XI**

**di Andrea Carnevali**

La ricerca si muove intorno alla riforma della pubblica amministrazione, avviata negli anni novanta con l'entrata in vigore di nuove leggi ordinamentali che hanno prodotto mutamenti profondi nel quadro politico-istituzionale (Legge 142/1990 e 81/1993) e in quello organizzativo-amministrativo (Legge 59/1997 e 127/1997) degli Enti Locali.

Le trasformazioni ancora in corso stanno attribuendo ai governi locali nuove competenze che si propongono di superare il *gap* tra l'Amministrazione ed il cittadino. Inoltre, la riforma si muove nella direzione della trasparenza amministrativa che, a seguito degli scandali di Tangentopoli, mira a garantire un maggiore accesso agli atti amministrativi ed un più significativo coinvolgimento della cittadinanza nell'elaborazione delle politiche pubbliche.

In questo contesto assumono pertanto particolare importanza le pratiche di democrazia partecipativa, con questo ad intendere tutte quelle politiche che forniscono alla cittadinanza la possibilità di prendere decisioni in merito al proprio territorio. Sono espressione di tali nuovi strumenti di partecipazione le sperimentazioni in atto per la discussione del Bilancio amministrativo nelle arene deliberative, che hanno trovato rilevanza internazionale a seguito dell'applicazione decennale nella cittadina brasiliana di Porto Alegre, ma non solo. Il "laboratorio latinoamericano", infatti, comprende anche l'Argentina, il Messico ed il Venezuela su tutti, che da molti anni sperimentano questo genere di politiche suscitando, anche grazie al World Social Forum, l'interesse in tutto il mondo di partiti, associazioni e gruppi di vario genere.

In generale, le politiche partecipative si realizzano attraverso la discussione pubblica, in assemblee o gruppi di lavoro, che trattano temi come la gestione di una parte del bilancio pubblico, i piani regolatori o altre politiche specifiche. Possono inoltre essere circoscritte ad alcune zone o aperte all'intero territorio, riservate ad alcuni settori della popolazione o chiamare alla partecipazione l'intera cittadinanza, ma difficilmente trovano un'omogeneità d'applicazione tale da poter estrapolare una definizione esaustiva.

In Italia i primi tentativi di “importazione” di queste nuove modalità di coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali delle amministrazioni locali si sono avute a Grottammare (Ap), già da una decina di anni, a Pieve Emanuele (Mi) e nel Municipio Roma XI, dal 2003.

Di fronte alla significativa eterogeneità delle suddette esperienze, è nato l’interrogativo fondamentale di questo lavoro, ossia verificare se e come le pratiche di democrazia partecipativa possano essere applicate in maniera efficace anche in Italia, quali sono le principali modalità adottate e quali sono stati i principali risultati conseguiti.

Per fare ciò, ho circoscritto il campo d’analisi al Municipio XI del Comune di Roma ed ho seguito per quasi due anni la prima sperimentazione del Bilancio Partecipativo (BP) nel nostro paese. Iniziata ufficialmente nel mese di Maggio 2003 e conclusasi in quello d’Ottobre dello stesso anno, quest’esperienza ha coinvolto circa 1.200 cittadini ed ha conosciuto come momenti significativi del processo la stesura partecipata di un Regolamento delle Assemblee Territoriali, le riunioni tematiche territoriali e l’individuazione di 10 proposte da inserire nel Bilancio Previsionale del Municipio per l’anno successivo.

Allo scopo di ricostruire lo sviluppo del processo, le modalità di interazione tra amministrazione municipale e cittadinanza ed i principali esiti della sperimentazione mi sono avvalso della possibilità di intervistare il Consigliere del Municipio XI con delega al Bilancio Partecipativo, 2 responsabili dell’Ufficio Bilancio Partecipativo e 42 delegati di zona.

Per quanto riguarda i delegati, questi sono cittadini che vivono, studiano o lavorano nel territorio del Municipio nominati dagli altri cittadini durante le assemblee territoriali e rappresentano l’anello di congiunzione tra la cittadinanza e l’Amministrazione municipale. Hanno il compito di convocare le assemblee, proporre l’ordine del giorno delle diverse riunioni ed organizzare l’Assemblea in gruppi di lavoro tematici relativi ai lavori pubblici, riqualificazione aree verdi di prossimità, attività culturali, viabilità e mobilità. Nell’analisi del ruolo svolto dai delegati, un’attenzione particolare è stata posta su una possibile ed eventuale “contaminazione” tra associazioni/gruppi già presenti sul territorio ed i semplici cittadini, ovvero se i primi abbiano svolto un ruolo da protagonisti nel

processo deliberativo, monopolizzando il confronto in sede assembleare o se vi sia stata integrazione anche con chi solitamente non è abituato a coordinarsi e cooperare in gruppo.

Per quanto concerne il ruolo dell'Amministrazione, ed in particolar modo l'Ufficio Bilancio Partecipativo ed il Consigliere con delega al BP, l'obiettivo principale della ricerca è stato quello di ricostruire le origini della sperimentazione -focalizzando le esperienze internazionali da cui avevano tratto maggiore "ispirazione"- e la percezione che gli stessi avevano maturato dell'articolazione del processo e delle maggiori criticità operative.

### **Teoria - La democrazia partecipativa, cos'è e perché.**

I processi di democrazia partecipativa sono parte di una cultura dell'innovazione nelle istituzioni e nelle politiche pubbliche alternativa alla *governance* orientata al mercato attraverso le "tecnologie" della managerializzazione e della "partnership pubblico-privato".

Queste pratiche coinvolgono principalmente gli Enti Locali che, a differenza degli organi di governo nazionale, in virtù del lavoro svolto sul territorio risultano essere gli interlocutori istituzionali più vicini alla cittadinanza.

Nel campo delle pratiche di democrazia partecipativa esistono differenze che, pur avendo in comune la finalità di ridistribuire il potere e di superare alcuni limiti del metodo rappresentativo, attraverso l'intervento diretto della popolazione nelle decisioni pubbliche, non permettono di dare una definizione unitaria ed esaustiva del termine. Allo scopo di distinguere le pratiche e le metodologie della democrazia partecipativa contemporanea, da altre proposte disponibili per l'innovazione del governo locale, procediamo esaminando le prime esperienze significative.

In un percorso cronologico che va dalla fine degli anni '80 e arriva fino ai giorni nostri è possibile individuare due filoni di esperienze: le prime che hanno avuto origine dai "Forum sociali", su quello brasiliano di Porto Alegre, le seconde fanno riferimento alle sperimentazioni volute dalla Banca Mondiale e dall'Unione Europea (Allegretti in Sullo, 2002).

Nel caso delle esperienze promosse dalla Banca Mondiale o dall'Unione Europea, la "sponsorizzazione" viene "dall'alto". Da qualche anno, queste istituzioni sovranazionali dedicano alla partecipazione notevole interesse, considerandola un importante strumento nell'ambito dei programmi di "Good governance" locale o di politiche integrate per la coesione sociale. In questo caso per partecipazione s'intende un'arena di tipo negoziale, in cui la scelta sull'allocazione delle risorse avviene sulla base della negoziazione di preferenze preesistenti al processo e attraverso lo scambio (politiche *partecipate*).

Nella teoria, l'apprezzamento si concentra principalmente sugli aspetti di "efficienza" delle politiche innescate attraverso l'apertura della macchina amministrativa all'esterno, e solo secondariamente viene valutato l'impatto dei programmi rispetto alla formazione di senso critico nei cittadini e all'aumento del livello di democraticità nelle scelte.

Nella pratica, gli insegnamenti della Banca mondiale non concepiscono necessariamente la partecipazione come espressione di discussione popolare dei temi di interesse collettivo, ma semplicemente come concertazione tra attori pubblici e attori esterni all'amministrazione, in cui la cittadinanza potenzialmente potrebbe non venire coinvolta in nessun modo, lasciando spazio alle trattative delle rappresentanze riconosciute.

Per quanto riguarda le altre esperienze, nascono per coinvolgere i soggetti della società civile, su proposte nate all'interno del Forum delle autorità locali, del World Social Forum (WSF) e dell'European Social Forum (ESF). In quest'ambito si inseriscono le molteplici sperimentazioni partecipative in America Latina che, iniziate tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, hanno visto l'attivazione di nuovi istituti di decisione che affiancano quelli di democrazia delegata. In questo caso i momenti di partecipazione "dal basso" hanno funzionato come arene deliberative, nel senso che hanno generato accordi consensuali sull'allocazione delle risorse, sulla base di argomentazioni che hanno potuto creare o modificare le preferenze della cittadinanza nel corso del processo e sulla base della fiducia tra i partecipanti.

Nella teoria, il concetto di partecipazione viene interpretato come la possibilità di allargare al maggior numero possibile di attori, rappresentativi di un contesto sociale ed economico, la promozione “statutaria” di disegni di futuro localmente condivisi (Magnaghi in Sullo, 2002). Inoltre, la condizione fondamentale della partecipazione è che, nel corso di queste deliberazioni, gli scenari di futuro vengono tracciati evitando l'utilizzo di linguaggi tecnocratici e specialistici. In questo modo la pratica può essere estesa agli attori più deboli e senza voce nelle decisioni istituzionali, producendo l'individuazione dell'interesse comune attraverso il riposizionamento dei conflitti verso relazioni di reciprocità (politiche *participative*).

Nella pratica, la partecipazione si realizza con assemblee, tavoli di lavoro o incontri aperti in luoghi pubblici in cui tutti sono chiamati a dire la loro su questioni di comune interesse, tra i quali la decisione del bilancio comunale o del piano regolatore di zona. In questo modo singoli cittadini, gruppi, associazioni, movimenti e sindacati hanno la possibilità di diventare attori che propongono e creano politiche pubbliche, protagonisti di decisioni di governo rilevanti per il futuro della città in cui vivono, studiano o lavorano.

Per restringere il campo d'azione, nel corso della mia ricerca farò riferimento a quest'ultima definizione che, ispirata dall'esempio brasiliano di Porto Alegre, da una parte è orientata all'aumento dell'efficacia amministrativa e dall'altra mira a ricucire lo strappo tra il cittadino e la politica. Lacerazione questa, attribuibile almeno in parte all'avanzare della globalizzazione economica (Cesareo, 2001), e in particolare al processo di deistituzionalizzazione dello stato nazionale che riduce la capacità degli assetti istituzionali tipici di organizzare e regolare la vita individuale e collettiva, che produce un'inadeguatezza dello stato nazionale e mette in crisi le democrazie avanzate svigorendo il senso di appartenenza e la fiducia dei cittadini nei confronti del sistema politico.

Nell'era della globalizzazione infatti, la sensazione che si va diffondendo è che stia venendo meno ogni certezza, ciò spinge l'individuo a ridurre la sua sfera d'azione, a rifugiarsi nel privato e a considerare tutto ciò che è al di là della propria quotidianità fuori dalla portata e dall'interesse personale (Cesareo, 2001).

La democrazia partecipativa si trova in mezzo tra la tendenza all'individualismo e il disimpegno politico delle società occidentali, accogliendo però questi fattori come stimolo e percependoli come nemici da battere nel tempo, con le armi dell'aggregazione popolare. Allo stesso tempo, è espressione del desiderio di partecipazione/decisione della cittadinanza, espresso in maniera crescente dai movimenti globali da Seattle ad oggi (Castellina, 2003).

Allo scopo di evidenziare le linee comuni che sono presenti in tutte, o quasi le sperimentazioni, cercherò di individuare alcune variabili che permettono di comprendere gli obiettivi, i vantaggi, i limiti ed i presupposti necessari alla nascita e allo sviluppo di pratiche partecipative nelle amministrazioni locali.

Cosciente che ogni sperimentazione muova da esigenze diverse, di tipo storico, politico, culturale, territoriale e sociale, e che queste non siano assimilabili ad un percorso unitario, inizierò individuando gli obiettivi che, come per le variabili future, porteranno a distinguere il punto di vista dell'amministrazione, che promuove un percorso partecipativo, da quello dei cittadini, che sono chiamati a rispondere attivamente allo stimolo.

Detto ciò va sottolineato come gli amministratori siano, prima di tutto intenzionati a promuovere delle scelte efficaci. Per fare ciò è utile la presenza dei cittadini che, conoscendo le problematiche del territorio, possono proporre accorgimenti utili da attuare. Un altro traguardo amministrativo è la giustizia sociale. Infatti, la partecipazione popolare fornisce l'opportunità di dare voce a chi è più svantaggiato, escluso e scavalcato nelle decisioni dalla contrattazione politica e dal mercato. Infine, un risultato atteso è la crescita della partecipazione sul territorio. Questa garantirebbe la possibilità

di apprendere i meccanismi amministrativi e la capacità di prendere buone decisioni in sede di consultazione partecipata (Fung-Wright, 2002).

La motivazione che spinge i cittadini a partecipare poggia invece su un orientamento pratico, infatti sono mossi da esigenze concrete non risolvibili individualmente ma solo attraverso la cooperazione. Il ruolo svolto dal confronto è fondamentale poiché da una parte fornisce la possibilità di valutare soluzioni alternative, e dall'altra garantisce una maggior legittimazione delle scelte, non più imposte dall'alto. I risultati concreti sono il motore della partecipazione e proprio questi garantiscono il suo perpetrarsi nel tempo.

Un altro aspetto necessario è il superamento della corruzione, e la gran parte delle esperienze partecipative nasce appunto come reazione ai governi corrotti delle amministrazioni precedenti. Spesso tale svolta è conseguenza della pressione della cittadinanza, organizzata in associazioni, gruppi e movimenti, come nel caso di Porto Alegre in Brasile o delle assemblee di quartiere in Argentina come reazione alla crisi del 19 e 20 Dicembre 2001, ma può avvenire anche su iniziativa del governo locale eletto, come nel caso della regione del Kerala in India dove è presente un'esperienza di partecipazione da oltre dieci anni (Allegretti, 2003; Sullo, 2002) o del Venezuela di Hugo Chavez dove la nuova Costituzione approvata per via referendaria fonda la Repubblica Bolivariana del Venezuela sul principio della partecipazione "dal basso".

Per quanto riguarda i vantaggi che possono derivare dall'esperienza partecipativa, è possibile scorgere, a lungo termine, per l'amministrazione in carica, oltre alla capacità di dare risposte concrete, una condizione che riguarda indistintamente tutte le fazioni politiche che vogliono continuare a governare, ossia la possibilità di ottenere la conferma elettorale.

Dal punto di vista della cittadinanza, il riconoscimento di un reale potere decisionale offre la possibilità di entrare all'interno dei meccanismi politici per conoscerli e, qualora fosse possibile, modificarli. Inoltre, la personale esperienza in gruppi di lavoro, unita all'esercitazione della discussione, della progettazione, al controllo e alla valutazione, permette ai partecipanti di

sviluppare i valori della cooperazione e della solidarietà, scoraggiando quelli della concorrenza e dell'interesse personale (Fung-Wright, 2002).

Altro aspetto su cui porre l'accento è il dialogo continuo che si è venuto a creare, a Porto Alegre ma non solo, tra l'amministrazione e la società civile. A dimostrazione di ciò si è configurato l'aumento del numero di associazioni, movimenti, sindacati e gruppi di vario genere nati sul territorio proporzionalmente alla crescita dei partecipanti (Allegretti, 2003). Ciò ha comportato il passaggio da un pensiero individuale ad uno collettivo, con la conseguente attribuzione dell'aggettivo "scuole di democrazia", rivolto alle pratiche partecipative (Fung-Wright, 2002), con questo ad intendere la capacità di far crescere la fiducia nei confronti della cooperazione, al fine di lavorare comunemente per il raggiungimento di uno scopo unico e razionale.

E' necessario anche elencare i limiti riscontrati che possono ostacolare il buon andamento delle sperimentazioni "dal basso".

In primo luogo, si rischia che l'amministrazione sia interessata solo ad operazioni di facciata, nel senso che pur invitando la società civile a formulare proposte, in assemblee o tavoli di lavoro, al contempo permette che le élite politiche o economiche dirottino o ignorino le scelte dei cittadini.

Inoltre, come nel caso di altre innovazioni, una volta messe in opera le pratiche di democrazia partecipativa, queste possono avere successo o meno. La loro riuscita non può essere valutata attraverso le convenzionali misurazioni di efficienza o efficacia delle scelte pubbliche, dal momento che in molti casi la democrazia diretta assume valore in sé. In altri termini, la natura e gli esiti di questi processi, così come il loro grado di legittimazione sociale e politica, contano più degli output decisionali in senso stretto, anche perché ciascuna delle esperienze realizzate costituisce una premessa successiva per fasi di sviluppo della democratizzazione nel governo del territorio.

E' possibile altresì, individuare alcuni rischi come quelli derivanti dalla bassa partecipazione, che può presentarsi in situazioni in cui la cittadinanza o è fortemente impreparata, a causa dello scarso o nullo radicamento territoriale di associazioni o gruppi di vario genere, o percepisce la posta in gioco come lontana o addirittura nulla. E' questo il caso in cui i tavoli di lavoro comprendono vaste aree

geografiche o temi di discussione complessi, tali da non riuscire a stimolare in alcun modo la partecipazione.

Nuove problematiche possono essere generate dai meccanismi di conflitto che si vengono a creare nelle arene deliberative quando sono presenti interessi differenti o contrapposizioni ideologiche. Il conflitto infatti, può essere un bene quando genera risultati razionali derivanti dal compromesso e dalla cooperazione, riconoscendo l'interesse personale ma allo stesso tempo il bene pubblico; al contrario è deleterio quando si trasforma in sopraffazione, portando ad allontanare chi desidera discutere in armonia e chi ha meno esperienza degli altri.

A tale scopo, è possibile indicare alcuni suggerimenti che, a parere di Mansbridge (in Fung-Wright, 2002), facilitano una buona deliberazione negoziata e ne favoriscono la crescita individuale. In primo luogo, è utile che i partecipanti abbiano la capacità di individuare i bisogni, gli interessi personali e quelli altrui. Secondariamente, è necessaria la comprensione dei bisogni, degli interessi in comune e di quelli in conflitto. Infine, può essere utile individuare i possibili punti di convergenza tra i gruppi interessati.

E' necessario sottolineare come il "bene comune" nella teoria è una decisione consensuale che nella realtà è difficile, se non impossibile da realizzare e che spesso viene sostituita dalla scelta a maggioranza. Ciò serve in ogni caso come un obiettivo a cui mirare per ottenere quanto più possibile risultati condivisi e legittimi (Fung-Wright, 2002).

Il controllo del conflitto è una delle principali componenti se si vuole ottenere una "buona discussione", ma non è l'unico. Esiste, infatti, la possibilità che si creino delle gerarchie, linguistiche e non, tali da minare l'equilibrio del gruppo. Con questo ad intendere che i meno acculturati restano fuori della discussione, e che i gruppi più forti monopolizzano il dibattito a scapito dei gruppi più deboli, che non riescono a far emergere i propri interessi.

Altro rischio è quello percepito da Arnold Kaufman, filosofo politico che coniò il termine "democrazia partecipativa". Il paradosso che prende il suo nome mette in luce come, da una parte

questa migliora il pensiero, la sensibilità e l'azione individuale, mentre dall'altra chi ne resta fuori non riuscirà a far valere i propri bisogni. Per superare questa problematica nasce la “*Teoria della democrazia partecipativa ristrutturata*”, in cui il governo centrale assume il ruolo di promotore degli interessi comuni, evitando di promuovere i soli interessi di parte, e di sviluppo delle interazioni tra i diversi livelli di governo, coinvolgendo anche chi è rimasto fuori dal processo partecipativo. La finalità è di mantenere i risultati positivi dell'esperienza, senza creare svantaggi ed esclusione per nessun membro della società.

E' possibile, altresì, mettere in luce alcuni presupposti necessari al buon funzionamento delle politiche partecipative “dal basso”. Per esempio l'amministrazione deve assicurare la reale concessione dei poteri alle assemblee, o ai gruppi di lavoro, e accompagnare il percorso con un'adeguata strategia politica, che punti a dare risposte certe alla cittadinanza, ad opporsi alla corruzione e a garantire gli strumenti necessari alla crescita delle politiche partecipative.

L'inserimento dei *facilitatori* nel processo decisionale rientra a pieno titolo tra le buone iniziative che l'amministrazione può decidere di perseguire. Questi sono organi indipendenti, preparati alle arene deliberative, chiamati dall'Amministrazione per coordinare il processo. Il loro ruolo, nella pratica, è di accompagnare i cittadini durante tutto l'arco del processo, ed in particolare nelle fasi di preparazione e di gestione dei pubblici dibattiti, allo scopo di incentivare la partecipazione e prevenire ogni forma di sopraffazione e gerarchia, ma anche di preparazione e di presentazione dei progetti agli organi di governo preposti.

Ulteriori possibili iniziative amministrative sono la preparazione di corsi di autogoverno, allo scopo di garantire una preparazione adeguata e consapevole rivolta a tutti i cittadini che intendono partecipare attivamente alla progettazione del proprio territorio.

Per quanto riguarda la società civile, è utile indicare come le variabili che maggiormente intervengono a produrre buoni risultati sono l'esperienza ed il tempo a disposizione, da dedicare a discussioni, proposte, controlli e valutazioni. Inoltre, la cittadinanza svolge il ruolo fondamentale di organo garante della difesa del processo, in caso di possibili attacchi esterni da parte di partiti

politici contrari alla concessione del potere decisionale alla cittadinanza senza l'utilizzo di intermediari.

Tra i presupposti necessari al buon andamento del processo decisionale è utile indicare, infine, il potere di compensazione, in altre parole la capacità di ridurre o di neutralizzare i vantaggi dei cittadini più ricchi e potenti (Fung-Wright, 2002). Questo infatti sta alla base della collaborazione e del coordinamento tra i diversi attori della società civile, nonché della giustizia sociale, fine ultimo dell'intero processo.

### **Pratica - Come si è strutturato il processo nel MXI di Roma.**

Il Municipio Roma XI si estende per circa 47,3 km<sup>2</sup>, la sua superficie rispetto a quella totale dell'intero Comune è pari al 3,68%, con una geografia assai complessa e distribuita su un vasto territorio disaggregato in quartieri autonomi (Garbatella; San Paolo; Tor Marancia; Grottaferfetta; l'Ardeatino), inframmezzati da vuoti urbani e strade a scorrimento veloce importanti per la viabilità di tutta la città, come la via Cristoforo Colombo, la via Ostiense, la via Appia e il Tevere.

Il territorio, inoltre, risulta essere in continuo mutamento per l'insediamento del nuovo polo universitario e per le trasformazioni previste dal nuovo piano regolatore della città, come la riconversione dei vecchi mercati generali e dell'ex-gazometro.

I dati statistici non rilevano grandi cambiamenti demografici dal 1991 ad oggi, la popolazione risulta composta da 140.200 abitanti circa<sup>1</sup> ed il rapporto con il numero della cittadinanza romana (5,2%)<sup>2</sup> è rimasto invariato.

Tra i quartieri Tormarancia e Garbatella sono i più antichi del Municipio e complessivamente vi risiede il 60% della popolazione, sono anche quelli dove il 25% dei residenti è ultra sessantacinquenne, mentre i quartieri più "giovani" sono l'Appia Antica, Grottaferfetta, Roma70 e Ottavo Colle.

---

<sup>1</sup> Popolazione residente al Censimento Istat 2001.

<sup>2</sup> Dati riferiti al 2003 dell'Ufficio Bilancio Municipio Roma XI.

Nelle zone che compongono il Municipio sono presenti tipologie familiari con diverse esigenze: da famiglie più anziane nelle zone più vecchie, spesso con mancanza di un reddito certo o solo con uno da pensione, a nuclei familiari, nei quartieri più recenti, che si conoscono poco con scarso livello di socializzazione ed integrazione.

Per quanto concerne la presenza degli stranieri sul territorio, questa è stimata intorno alle 8.200 unità, pari al 5,9% dei residenti del Municipio.

Il trend della popolazione vede il progressivo aumento degli ultra anziani, con conseguente carico sulla cittadinanza attiva e sulla richiesta di servizi. Allo stesso tempo è da tener in conto un aumento dell'abbandono e dispersione scolastica nella scuola media superiore pari al 28,5%, contro la media comunale del 9,42%.

La media degli esercizi commerciali e non per n. 1000/abitanti è tra le più basse del Comune di Roma e questo comporta lunghi e ripetuti spostamenti verso centri commerciali o zone limitrofe, con conseguenze sul traffico urbano.

Dal 1997 le forze di centro-sinistra hanno governato la Circoscrizione e dalle elezioni amministrative del Giugno 2001<sup>3</sup> governano il Municipio con un ruolo preponderante svolto dagli «indipendenti».

Fin da subito la Giunta e la maggioranza del Consiglio hanno posto il Municipio al fianco dei movimenti sociali, aderendo formalmente al *Genoa Social Forum* del Luglio 2001, sottoscrivendo la Carta di Porto Alegre, partecipando al World Social Forum e al Forum delle Autorità Locali per l'inclusione sociale<sup>4</sup>.

E' interessante porre l'accento sull'attenzione che il Municipio Roma XI ha dato negli anni al tema della trasparenza e, proprio in questa direzione si muovono, oltre il sito Internet, sia la diffusione delle informazioni che viene operata attraverso la stampa in proprio de "Il Municipio", un giornale mensile gratuito (distribuito nei luoghi frequentati in 20.000 copie), sia l'edizione annuale del

---

<sup>3</sup> Consiglieri totali 24: 7 DS, 4 Margherita, 1 PRC, 1 Verdi, 1 Lista Veltroni, 5 AN, 4 FI, 1 CCD-CDU.  
<sup>4</sup> Delibera n. 3 del 22 Gennaio 2002.

Bilancio Sociale, una pubblicazione che presenta il lavoro fatto, da fare e le difficoltà incontrate nella nel raggiungimento degli obiettivi durante l'anno.

Molte delle iniziative proposte dall'Amministrazione, oltre all'attuazione del Bilancio Partecipativo, si sono mosse verso la partecipazione della cittadinanza. Per fare ciò, si è deciso di strutturare l'associazionismo locale e di impostare un sistema ad arene deliberative sull'intero territorio, attraverso i Comitati di Quartiere (CdQ), cercando di valorizzare le risorse preesistenti. A questo scopo, l'Amministrazione si è mossa su tre livelli: le Consulte, i Forum della società civile ed i Comitati. Per quanto riguarda le Consulte, si è provato a potenziare le istituzioni preesistenti, quella femminista, quella per gli asili nido, quella per l'handicap, quella per il commercio e infine quella socio-sanitaria.

Allo stesso tempo, il Municipio si è prodigato affinché si formasse un Laboratorio di quartiere, denominato "Laboratorio undicesima". Questo è stato voluto affinché esistesse un luogo aperto a tutti i cittadini ed un punto d'incontro delle diverse associazioni presenti sul territorio, allo scopo di ideare, formalizzare e coordinare progetti comuni.

Infine l'Amministrazione ha promosso la formazione dei Comitati di Quartiere nelle zone in cui questi erano assenti e la loro messa in rete attraverso l'Albo dei CdQ. La costituzione dell'Albo municipale, che ha dato vita alla Consulta dei CdQ, ha avuto il compito di definire un quadro di riferimento ed un riscontro sul processo costituente di partecipazione attiva messo in campo dal Municipio.

La scelta di puntare sulle politiche "dal basso" non si è conclusa qui, infatti anche nella gestione del sistema della mobilità e dei lavori pubblici si è deciso di seguire il metodo della partecipazione. Un esempio è la consultazione che ha chiesto agli abitanti di indicare soluzioni e di esporre problemi per poi utilizzare quanto raccolto nell'elaborazione di un "Piano del traffico".

A ciò vanno aggiunti la stipulazione del "Contratto di Quartiere per la Garbatella", sottoscritto dai cittadini e dalle imprese a seguito di una serie di discussioni collettive, volto ad iniziare una gestione aperta del territorio, ed il "Welfare municipale", attraverso consultazioni di base e cicli

d'incontri con le realtà municipali impegnate nel campo del sociale invitate ad esprimersi e a suggerire zone d'intervento per giungere alla redazione di un "Piano Sociale del Municipio" che dia risposte a bisogni e necessità del territorio.

Sulla base delle iniziative fin qui descritte possiamo dire che c'è stata una precisa intenzione nell'amministrazione municipale di sondare e di preparare il terreno in vista dell'obiettivo principale: il Bilancio Partecipativo (BP).

La discussione sulle proposte di Bilancio da sviluppare durante tutto l'anno fino a disegnare una proposta articolata per l'anno di gestione successivo, sulla base del 20% del bilancio municipale (6 milioni di euro circa) e delle richieste presentate della cittadinanza, è stata individuata come una tappa fondamentale per il rinnovo delle forme della democrazia, l'allargamento della partecipazione cittadina e popolare, la scoperta di forme di autogoverno del municipio o del territorio. Questi sono diventati gli obiettivi principali della Giunta e l'orizzonte dentro cui ha mosso i primi passi il Bilancio Partecipativo nel Municipio Roma XI, che nel Settembre del 2003 ha costituito l'Ufficio Bilancio Partecipativo, composto da un Consigliere con delega al BP, un funzionario amministrativo del Comune di Roma e due responsabili. Le funzioni svolte da questo Ufficio sono la stesura del Regolamento, l'informazione, l'animazione e l'organizzazione del processo.

Informare i cittadini su questo strumento di democrazia diretta messo loro a disposizione è stato un passaggio necessario per la riuscita dello stesso. A riguardo, i primi passi di comunicazione sono stati le lettere per i residenti stampate e recapitate dal Municipio Roma XI, i manifesti pubblicitari stampati e affissi sui muri dei quartieri, ed il mensile stampato e diffuso dal Municipio nelle edicole e nei locali pubblici. In un secondo momento, quando il processo era già stato avviato, sono state possibili forme di comunicazione diverse come la posta elettronica ed il passaparola.

Nel 2003 il processo di Bilancio Partecipativo ha avuto il suo inizio, prima con la presentazione nella sala consigliere del Municipio il 9 Aprile, presieduta dal Presidente del Municipio Massimiliano Smeriglio, a cui hanno partecipato il consigliere con delega al BP, Luciano

Ummarino, ed il consigliere comunale con delega al Bilancio Partecipativo, Nunzio D'Erme. Poi con un'Assemblea Generale svoltasi il 5 Maggio presso la sede del Municipio XI aperta a tutti i cittadini, in cui sono stati esplicitati i presupposti teorici e politici ed il carattere innovativo dell'esperienza che stava per essere avviata nel territorio municipale.

Nel primo incontro è stato presentato il "Regolamento delle Assemblee Territoriali", redatto provvisoriamente dall'Amministrazione e modificato a seguito delle proposte della cittadinanza, composto da undici articoli, con il quale il Municipio intendeva chiarire la strutturazione del processo.

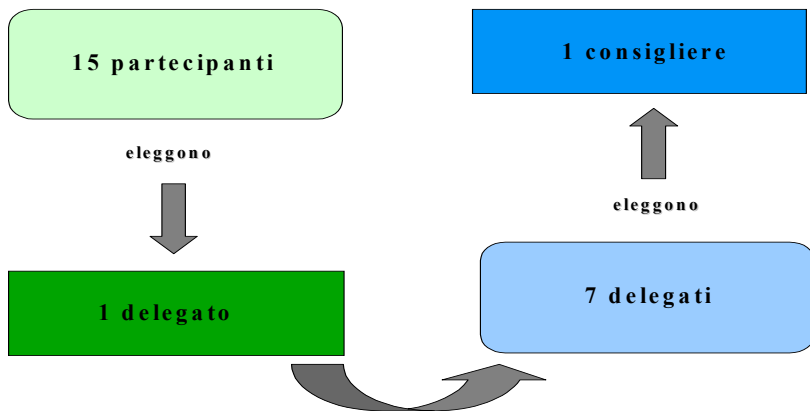
L'art. 1 del Regolamento ha definito l'Assemblea quale *«organo del processo del Bilancio Partecipativo»* che *«elabora e presenta proposte nell'indicazione delle priorità di bilancio nella propria area omogenea per ambiti di interesse specifici»* ma anche *«sollecita l'approfondimento, l'aggiornamento e la diffusione delle informazioni»*.

Il Municipio ha previsto la suddivisione del territorio in otto "quartieri sociali", non coincidenti con le vecchie zone urbanistiche ma corrispondenti alle identità sociali, culturali e geografiche dei territori. Le zone individuate erano: Appia antica, Ardeatino-Tormarancia, Garbatella, Montagnola, Ostiense, Ottavo Colle-Tintoretto, Roma70 e San Paolo-Marconi.

In ogni area è stata prevista un'assemblea del Bilancio Partecipativo, aperta a tutti quelli che, dimostrando di possedere almeno una delle caratteristiche inserite nell'art. 2, *«abitano, lavorano o studiano sul territorio dell'area omogenea»* ed hanno compiuto *«i 14 anni di età»*.

Nella prima riunione, convocata e presieduta da un membro della Giunta municipale, si è istituita un'assemblea territoriale che ha eletto (come specificato negli art. 3, 6 e 7) i propri delegati, in carica per un anno, ma revocabili in qualsiasi momento dall'assemblea. Coloro che sono stati eletti dalle assemblee, per un numero di uno ogni quindici partecipanti, non hanno solo ricoperto il ruolo di rappresentanti ma anche quello di convocare le assemblee (con volantinaggi, telefonate ed e-mail), di proporre l'ordine del giorno, di formare i gruppi di lavoro e di facilitare il buon andamento delle assemblee, cioè dare i tempi alla discussione. I delegati eletti dalle assemblee compongono i

Consiglio Popolare di Quartiere (CPQ), all'interno dei quali i delegati eleggono un loro rappresentante, nella misura di uno ogni sette membri ed il suo supplente, che entra *«a far parte del Consiglio del Bilancio Partecipativo»*. Questo Consiglio rappresenta la sede in cui si dovrà definire *«un quadro d'insieme delle priorità emerse dalla discussione nei singoli ambiti territoriali e tematici»* e si dovrà formulare *«la proposta generale»* (art. 7), da inserire tra le proposte per il bilancio di gestione dell'anno successivo.



*Illustrazione 1: Organi elettivi del Bilancio Partecipativo.*

Va sottolineato che non sono *«eleggibili alla carica di delegati coloro i quali già rivestono ruoli ed incarichi istituzionali»* (art. 4).

In ogni quartiere è stato individuato un luogo (centri anziani, biblioteche, parrocchie e spazi pubblici) in cui convocare le assemblee e nel corso di questi incontri valutare la possibilità per i cittadini di *«istituire gruppi di lavoro ciascuno dei quali con il compito di esaminare, vigilare e rielaborare programmi d'intervento su problematiche specifiche affidate a ciascun gruppo»*, come espresso nell'art. 5.

Ogni assemblea territoriale, su proposta dei delegati, ha definito ed approvato le proprie priorità d'intervento, due per ogni area omogenea e l'ordine di importanza delle stesse, «a maggioranza dei voti» in materia di «*riqualificazione di spazi verdi di prossimità, mobilità e viabilità, piano d'investimenti dei lavori pubblici ed attività culturali*» (art. 8, 10 e 11).

Le priorità emerse sono state poi «*verificate dagli uffici competenti del Municipio per determinarne la coerenza, la fattibilità amministrativa e gli impegni di spesa*» come scritto nell'art. 9 del Regolamento.

Nel caso in cui il Municipio non riesca a coprire tutte le spese per la messa in opera delle priorità individuate, i CPQ si adopereranno a compiere una scelta sulla base dei "Coefficienti" assegnati dall'ufficio. Questi sono dei "correttori" applicati di anno in anno dall'Amministrazione sulla base di una visione d'insieme del Municipio, tenuto conto delle variabili demografiche e strutturali dell'intero territorio.

Le priorità emerse dalle assemblee territoriali esprimono la soggettività dei suoi partecipanti, ma la costruzione della partecipazione prevede lo scambio di informazioni e rapporti tra gli stessi quartieri e il Consiglio del Bilancio Partecipativo che deve poter decidere le priorità in base a criteri oggettivi. Questi devono anche tenere conto degli interventi già effettuati negli anni precedenti e quindi di una programmazione a più ampio respiro.

Nel concreto, la prima fase della sperimentazione si è sviluppata tra il mese di Maggio e quello di Luglio, in particolare, tra il 9 ed il 23 Maggio 2003, periodo nel corso del quale sono state fatte le "Assemblee di avvio" in ognuna delle otto zone territoriali, a carattere informativo relativamente ai contenuti del processo ed alle modalità di funzionamento delle Assemblee territoriali, così come definite dal Regolamento.

In seguito, tra il 30 Maggio ed il 26 Giugno, si sono svolte le Assemblee per l'elezione dei Delegati e la relativa costituzione degli otto Consigli Popolari di Quartiere, legittimati con una presa d'atto dell'Consigliere con delega al Bilancio Partecipativo, Luciano Ummarino. In queste assemblee sono state dibattute e scelte le "priorità" da presentare all'Ufficio Bilancio Partecipativo.

La conclusione della prima fase è avvenuta il 2 Luglio quando cioè si è tenuta l'Assemblea di tutti i CPQ presso la sede del Municipio, cui hanno partecipato i delegati e gli amministratori del BP. Questi, durante tutto il mese hanno proceduto alla stesura e all'elaborazione formale delle priorità d'intervento delle quattro aree definite dal Regolamento.

Le seconda fase è avvenuta a Settembre, quando l'Ufficio Bilancio, sentito il parere degli altri Uffici, ha svolto la valutazione tecnica e quella di fattibilità delle priorità espresse e presentate formalmente al Municipio.

Infine si sono tenute le Assemblee per l'approvazione delle priorità individuate dai CPQ, ridefinite alla luce delle conoscenze sulla fattibilità delle stesse, fornita dagli Uffici del Municipio.

Per ogni zona territoriale sono state votate otto priorità, (ad esclusione della zona Appia Antica in cui non si è riscontrata partecipazione) due per ogni area tematica e sono state assunte le quattro che hanno raggiunto maggiore consenso da parte dei cittadini.

Tutte le priorità sono poi state presentate e votate dal Consiglio del Municipio nel Bilancio di Previsione, nel mese di Ottobre.

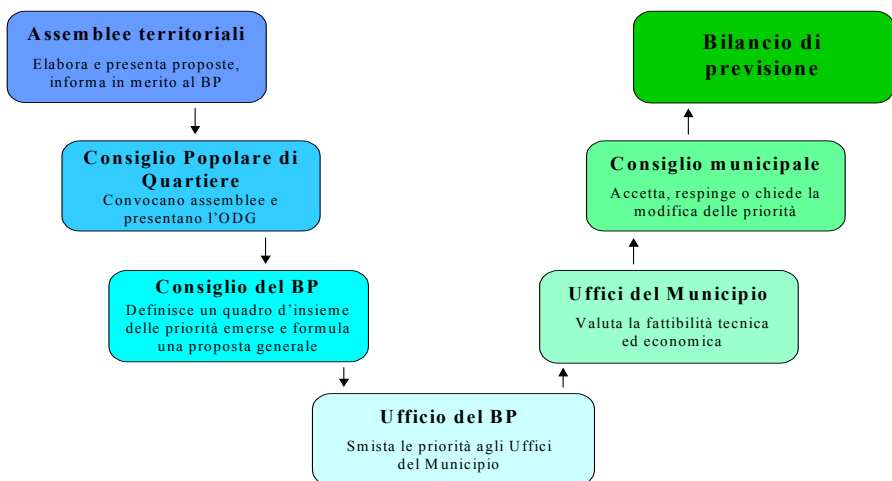


Illustrazione 2 – il percorso del Bilancio Partecipativo.

Le priorità espresse, anche quelle non di competenza municipale, in ogni modo sono state accolte e faranno parte di un documento a carico dell'organo politico, al fine di una segnalazione e sollecitazione verso la loro soluzione presso gli organi competenti.

Nel mese di Novembre il Municipio si è fatto promotore di un Workshop della durata di un'intera giornata, riservato ai delegati, in cui sono state illustrate le proposte maggiormente votate dalle assemblee e presentate per l'approvazione del Bilancio 2004.

L'incontro con i delegati è stata un'occasione per mettere in luce le difficoltà incontrate dall'Amministrazione e quelle riscontrate dai cittadini, si sono così riuniti tre tavoli per discutere le seguenti tematiche: regolamento e meccanismi partecipativi; organizzazione e comunicazione, ruolo dei delegati e competenze del Municipio.

Da questa giornata, così come dalle proposte di miglioramento presentate alla fine del percorso da alcuni CPQ, sono emersi importanti spunti per la costruzione del Bilancio Partecipativo 2004, così come accorgimenti per la modifica del Regolamento.

### **Ricerca - I risultati della sperimentazione.**

Durante il primo anno di Bilancio Partecipativo nel Municipio Roma XI, la variabile "tempo" ha costituito il condizionamento più grande. Infatti, l'Amministrazione municipale ha preferito cominciare nel 2003, anche se in fase già avanzata dell'anno, piuttosto che posticipare l'avvio al 2004, ciò per dare una continuità di sperimentazione prima delle elezioni per il rinnovo del Presidente di Municipio nel 2006. Inoltre, va rilevato che i cinque mesi che hanno costituito la durata del processo (da Maggio ad Ottobre), sono coincisi con il periodo di massima assenza dei cittadini dal luogo abituale di vita e di lavoro, inficiando così la partecipazione della cittadinanza.

Durante l'intero percorso, la partecipazione non è stata omogenea in tutti i territori, ma in generale si è riscontrata una buona adesione durante le Assemblee per l'elezione dei rappresentanti, con un totale di 978 partecipanti (il 0,9% della popolazione residente) che ha consentito l'elezione di 70

delegati, e quelle per la votazione delle priorità. Al contrario, nel corso delle assemblee territoriali si è riscontrato un andamento incostante della partecipazione che ha generato continui “alti e bassi”.

Con questi primi dati e con le interviste fatte ai delegati è possibile rilevare due aspetti che hanno influito pesantemente sull’andamento del processo: quello che si potrebbe definire l’“effetto Luglio” e la difficoltà a superare il “concetto di delega”. Il primo aspetto era abbastanza intuibile, giacché un percorso che inizia un mese prima e termina uno dopo le ferie estive incontra inevitabilmente una fase centrale in cui le assenze assumono un peso rilevante.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, risulta centrale la difficoltà a superare il “concetto di delega”, per la verità non soltanto nelle esperienze in Italia, per cui appare chiara la tendenza a delegare le incombenze agli altri piuttosto che agire in prima persona.

Nella valutazione delle presenze, bisogna sottolineare che se alla fine della prima esperienza il BP conta complessivamente oltre 1.200<sup>5</sup> cittadini del Municipio Roma XI, è altrettanto vero che coloro che hanno partecipato e lavorato attivamente nelle assemblee territoriali e nella progettazione delle proposte sono un numero sensibilmente più basso. Non a caso molti degli intervistati hanno riscontrato, tra le difficoltà di tale processo, la mancata continuità ed assiduità a partecipare, rispetto al numero iniziale dei votanti alle assemblee per l’elezione dei delegati di zona.

Inoltre, è necessario evidenziare che il ruolo di delegato è stato spesso mal compreso, o distorto, da molti che, in assenza di un corso di formazione/preparazione specifico, hanno interpretato la propria posizione, non come quella di un portavoce, ma come rappresentante eletto dal quartiere per migliorare le condizioni di vita della cittadinanza che lo ha votato. Questo aspetto è risultato molto presente durante tutto il corso delle assemblee, tanto che alcuni delegati non hanno considerato l’assemblea come luogo sovrano per la decisione delle priorità, ma bensì hanno operato come se fossero stati investiti di un compito speciale dall’assemblea che li aveva votati. Favorendo, in questo modo, un meccanismo perverso per cui il Bilancio Partecipativo non era altro che un ulteriore intermediazione tra il cittadino e l’Amministrazione.

---

<sup>5</sup> Dati Ufficio Bilancio Partecipativo 2003.

Va rilevato inoltre che, essendo il primo anno, l'Amministrazione municipale ha preferito lasciare la cittadinanza nella possibilità di trovare i propri equilibri, spesso tralasciando il rispetto del Regolamento.

Detto questo, è utile passare in rassegna gli aspetti della partecipazione legati ai contesti territoriali. In questo quadro appaiono confrontabili i dati rilevati nelle zone storiche del Municipio - quelle a più alta densità abitativa - mentre risultano più problematici i dati relativi alle zone periferiche.

Prima di tutto, è importante trattare il caso della zona Appia Antica, un contesto caratterizzato dal punto di vista urbanistico come un'area-parco, con un tessuto abitativo disperso e costituito da abitazioni appartenenti al ceto alto e medio-alto. Questa zona ha rappresentato una duplice difficoltà, sia relativa all'informazione che al coinvolgimento in problematiche tipiche di un quartiere urbano, tanto da apparire una forzatura il considerarlo come tale. Le problematiche esposte dalle poche persone che hanno partecipato avevano infatti carattere di rilevanza cittadina (rete idrica e fognaria, distanza dalle scuole, servizi ed unità commerciali).

Di diversa valenza risulta la zona Ottavo Colle-Tintoretto, anche in questo caso un'area periferica del quartiere, che risulta essere fortemente legata alla composizione socio-demografica, con nuclei appartenenti al ceto medio impiegatizio e libero professionista e dunque con un impegno lavorativo che non facilita la partecipazione ad eventi in orari pomeridiani. Questa stessa problematica è risultata anche dalle interviste fatte ai delegati zonali che riconoscono l'assenza di una identità propria e specifica dovuta anche alla giovane costituzione del quartiere. A questo vanno aggiunte delle problematiche organizzative che principalmente hanno riguardato la scelta della sede dove svolgere le riunioni, assolutamente decentrata e difficilmente raggiungibile, a piedi o con i mezzi pubblici.

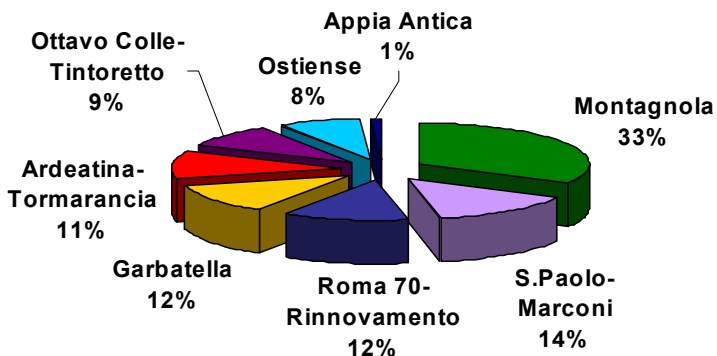


Illustrazione 3: Partecipazione suddivisa per aree territoriali.

Fonte: Ufficio Bilancio Partecipativo Municipio Roma XI.

Un caso atipico, ma in senso opposto, è quello della Montagnola che, grazie alla presenza di una robusta cultura associativa, una forte presenza ed un tenace attivismo del Comitato di Quartiere, ha visto un afflusso “anomalo” (323 votanti) all’assemblea per l’elezione dei delegati. La criticità maggiore rilevata in questo quartiere è che il principio della delega è stato esplicitamente applicato con alcune figure di *leaders* dominanti all’interno dei Consigli Popolari di Quartiere, che hanno inibito la partecipazione ai semplici cittadini ed hanno generato una forte conflittualità all’interno dello stesso CPQ, costituito da 22 delegati.

Di particolare interesse è stato il risultato del quartiere Roma70-Rinnovamento, che ha espresso un CPQ eterogeneo per sesso ed età, lavorando in modo armonico all’individuazione delle priorità e curando adeguatamente anche gli aspetti formali di comunicazione con il territorio e con il Municipio.

I quartieri Ostiense e San Paolo-Marconi presentano alcune analogie che possono essere riassunte nella buona partecipazione riscontrata durante tutto l’anno ed il forte interesse ad entrare nel

governo di una zona sottoposta a rapida trasformazione strutturale ed urbanistica, con l'Università Roma Tre, la riconversione dei mercati generali e quella dell'Air terminal.

La Garbatella, già protagonista degli interventi relativi al Contratto di quartiere, ha espresso una partecipazione che, sebbene adeguata sul piano quantitativo, non ha reso a pieno il reale patrimonio partecipativo del quartiere ed è apparso, dunque, qualitativamente residuale ed orientato verso aspetti di conflittualità, con un relativo disorientamento del Consiglio Popolare di Quartiere.

Infine, la zona Ardeatino-Tormarancia si è caratterizzata per una partecipazione predominante del sesso femminile e degli anziani. In ciò è riuscita ad esprimere un CPQ coeso e motivato tanto da farsi interprete dei non pochi problemi di degrado urbanistico del quartiere.

In questa prima sperimentazione le assemblee si sono espresse sulla necessità di interventi relativi alla cultura, con l'apertura di centri polivalenti di aggregazione e biblioteche di quartiere, sulla riqualificazione di aree verdi ed la sistemazione di marciapiedi e strade, ma anche richieste di piste ciclabili ed orti pubblici. Di queste priorità, quattro sono state inserite nel piano delle Opere Pubbliche 2004/2006, le altre sono state oggetto di una memoria/emendamento.

<b>Quartieri:</b>	<b>Priorità individuate dalle assemblee:</b>
San Paolo-Marconi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rifacimento strade (Via Damasco, Tarso e P.za Efeso).</li><li>• Sistemazione aree verdi, aree attrezzate per bambini (tra cui Parco FAO).</li></ul>
Ardeatina-Tormarancia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Piste ciclabili (Via Fianchetti, Sartorio, Ardeatina e Sette Chiese).</li><li>• Apertura di una biblioteca comunale.</li><li>• Istituzione di orti cittadini.</li></ul>
Garbatella	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rifacimento delle strisce pedonali, scivoli e marciapiedi in prossimità dei luoghi pubblici.</li><li>• Interventi ordinari e straordinari di pulizia strade in aree limitrofe alle scuole e alle aree giardini.</li></ul>
Ostiense	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rifacimento dei marciapiedi (nelle strade laterali alla Via Ostiense).</li><li>• Centro polivalente di aggregazione.</li></ul>

<b>Quartieri:</b>	<b>Priorità individuate dalle assemblee:</b>
Montagnola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riqualificazione urbanistica (L. go Bargellini).</li> <li>• Sistemazione area verde (Via Casalnuovo).</li> </ul>
Ottavo Colle-Tintoretto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recupero area verde (dietro scuola Montezemolo).</li> <li>• Creazione di un centro culturale per l'aggregazione sociale.</li> </ul>
Roma70-Rinnovamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemazione di uno spazio dimesso (Forte Ardeatino).</li> <li>• Sistemazione stradale e spazio verde (antistante asilo granai di Nerva).</li> <li>• Individuazione di spazi inutilizzati nelle scuole per destinarli ai giovani.</li> </ul>

*Tabella 1: Priorità d'intervento individuate dalle assemblee.*

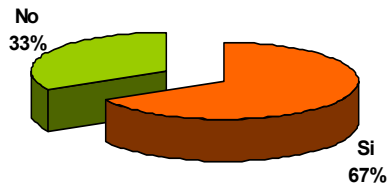
Fonte: Ufficio Bilancio Partecipativo Municipio Roma XI.

Dato che il Bilancio Partecipativo non ha trovato una formale istituzionalizzazione nello Statuto municipale, le prese d'impegno sono state di tipo fiduciario. Così, allo scopo di verificare in prima persona che le priorità emerse e votate dalle assemblee venissero inserite nel bilancio, nelle giornate di approvazione del Bilancio di Previsione decine di persone hanno presidiato la sala consiliare del Municipio.

Durante il primo corso di BP, la figura dei delegati è senza dubbio stata quella più controversa ma, allo stesso tempo, quella più necessaria. Infatti, la gran parte del lavoro necessario al coordinamento, all'ideazione ed all'elaborazione delle proposte è ricaduta su questi, la cui presenza è stata fondamentale in virtù delle funzioni svolte, superiori a quelle presenti nel Regolamento. Ciò è da ricondurre ad un coinvolgimento che ha visto prevalentemente persone già radicate sul territorio, in genere è risultata alta la percentuale dei delegati già conosciuti per attività di tipo associativo e molti già ricoprivano ruoli di leader nel quartiere. Questo si è verificato tanto nei quartieri popolari quanto negli altri, ma credo sia principalmente riconducibile all'interesse del Municipio di coinvolgere, per il primo anno, i membri di associazioni ed i gruppi già radicati sul territorio, piuttosto che cercare di creare una partecipazione "spontanea".

L'elezione dei delegati ha visto un bilanciamento di presenze maschili e femminili, allo stesso tempo gli immigrati hanno partecipato per un 10% del totale. L'età media è risultata elevata, con zone in cui la presenza di anziani era particolarmente forte.

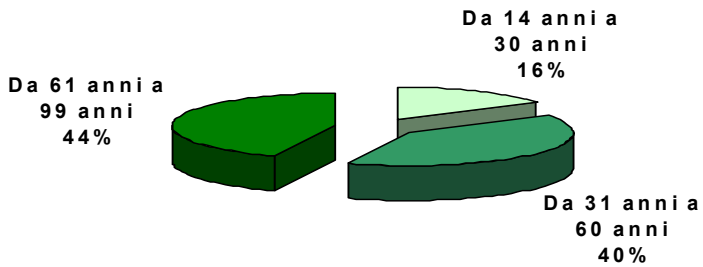
A questo bisogna aggiungere che il titolo di studio è risultato particolarmente elevato in tutti i quartieri, quasi tutti gli intervistati hanno dichiarato di possedere una laurea o quantomeno un



diploma, tanto da poter affermare che si sia trattato di una “partecipazione di elite”.

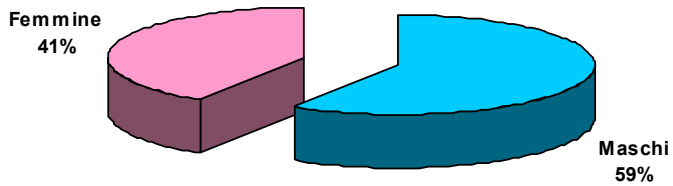
*Illustrazione 4: Partecipazione dei delegati al BP per appartenenti ad associazioni/gruppi.*

*Fonte: nostra elaborazione dati della ricerca.*

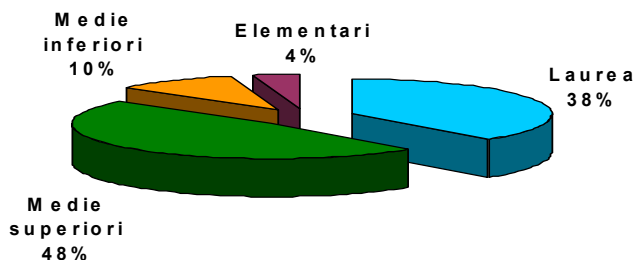


*Illustrazione 5: Partecipazione per fasce d'età.*

*Fonte: nostra elaborazione dati della ricerca.*



*Illustrazione 7: Partecipazione per sesso.*



*Fonte: nostra elaborazione dati della ricerca.*

*Illustrazione 8: Partecipazione per titolo di studio.*

*Fonte: nostra elaborazione dati della ricerca.*

Nello studiare la prima esperienza di Bilancio Partecipativo nel Municipio Roma XI ho seguito la gran parte delle assemblee pubbliche attraverso un'osservazione esterna, mentre ho partecipato attivamente alle assemblee territoriali della zona Ottavo Colle-Tintoretto (ricoprendo il ruolo di delegato) sviluppando un'osservazione partecipata.

Una volta concluso l'intero processo ho intervistato 42 delegati (dei 69 potenziali<sup>6</sup>), un Consigliere con delega al Bilancio Partecipativo e due responsabili del Ufficio Bilancio Partecipativo.

L'interesse nei confronti dei delegati è motivato dal fatto che questi, durante l'anno 2003, sono stati l'anello di congiunzione tra le richieste del cittadino e l'Amministrazione. Inoltre, sono stati coloro che hanno partecipato più assiduamente, rispetto alla restante composizione dell'assemblea, seguendo dalla preparazione degli incontri pubblici alla presentazione delle proposte nell'Ufficio del Bilancio Partecipativo.

<sup>6</sup> Inizialmente erano 70, ma un delegato è deceduto durante il corso dell'anno.

Per quanto riguarda, invece, le interviste fatte all'Amministrazione, sono motivate dall'esigenza di venire a conoscenza del punto di vista istituzionale, nonché dalla possibilità di confrontare le opinioni di entrambi gli attori coinvolti nel processo.

Di seguito vengono trattate le criticità rilevate dai delegati e successivamente quelle presentate dall'Amministrazione, concludendo con gli aspetti positivi dell'esperienza rilevati da entrambe le parti.

Per cominciare, va messo in risalto come durante il primo anno di sperimentazione, i delegati hanno espresso la difficoltà di completare il percorso in tempi estremamente brevi. Questa è stata percepita senza dubbio come la più grande difficoltà incontrata che ha portato a realizzare il "lavoro" in appena cinque mesi con una dozzina di assemblee (tra plenarie e territoriali).

Strettamente legato al tempo è anche una seconda difficoltà rilevata, ma in questo caso si riferisce al tempo personale da mettere a disposizione della comunità per contribuire all'individuazione delle priorità. Non pochi hanno così sottolineato la difficoltà di coniugare la famiglia e/o il lavoro con la partecipazione, non a caso i pensionati sono stati coloro che hanno partecipato con maggiore costanza. A questo va aggiunto l'orario in cui le assemblee sono state convocate, alle ore 17 e/o 18, che ha impedito a coloro che erano interessati di partecipare. Inoltre per alcune zone sono emersi problemi nell'individuazione di uno spazio pubblico facilmente raggiungibile. In particolare in riferimento alla zona Ottavo Colle-Tintoretto:

*«Siamo stati penalizzati dalla scelta di riunirci in un luogo lontano dal "cuore" del quartiere [...] la lontananza non ha dato la possibilità di informare e far partecipare più gente».*

Altro limite emerso dalle interviste ai delegati, è stata la difficoltà a coordinarsi con i partecipanti alle assemblee, questo si è verificato sia per il perdurare della "logica della delega" sia per la partecipazione incostante di molti cittadini che, si può affermare, hanno sviluppato un *turn over* durante tutto il processo:

*«In molti mi incontravano per la strada e mi chiedevano di “spingere” per realizzare un progetto, piuttosto che far spostare i secchioni della spazzatura [...] spesso erano pure quelli che mi avevano votato e ma che io non avevo mai più visto alle assemblee».*

*«Molta gente non vuole “mettersi in gioco”, ma solo veder migliorare ciò che gli interessa senza sacrificarsi in prima persona».*

Nonostante le difficoltà incontrate a ricoprire le funzioni di delegato, a cui ha contribuito anche l'assenza di un corso di formazione/informazione, i partecipanti sono apparsi comprensivi nei confronti dell'Amministrazione, proprio in virtù del fatto che il processo conosceva il suo primo anno di sperimentazione, ma al tempo stesso, con il passare dei mesi, sono aumentate le aspettative. Se infatti in un primo momento la sfiducia nei confronti delle istituzioni politiche era profondamente sentita e le aspettative si esaurivano nella possibilità di avere un dialogo con l'Amministrazione, al termine del percorso le pretese sono aumentate e la cittadinanza ha presentato la necessità di aumentare la percentuale di investimento destinata al BP (il 20% del Bilancio del Municipio fissata per l'anno 2003).

Dal punto di vista dell'Amministrazione, invece, le criticità sono riconducibili a limiti prevedibili per un percorso al suo primo anno di sperimentazione che, nonostante la conoscenza di esperienze internazionali come Saint Denis e Porto Alegre, si è scontrata con le difficoltà proprie del Municipio.

La prima difficoltà presentata dall'Ufficio Bilancio Partecipativo è stata senza dubbio l'informazione, apparsa immediatamente come l'anello debole nell'avvio del processo, che in linea di principio era stata impostata come capillare attraverso uno stampato per ogni famiglia, la cui diffusione era stata affidata ad una cooperativa. Questo strumento ha mostrato ben presto tutti i suoi limiti: la copertura totale del territorio avrebbe richiesto tempi più lunghi di quelli disponibili; il testo risultava poco efficace, dal momento che mancava una pregressa conoscenza dell'evento pubblicizzato e ciò non incrementava la motivazione a partecipare. La coincidenza con la scadenza

delle elezioni provinciali (25/05/2003) inoltre ha creato una sovrapposizione informativa che ha impedito di elaborare una necessaria distinzione tra i due eventi.

Per le assemblee successive, invece è stata adottata una modalità di contatto individuale, avvenuta telefonicamente dall'Amministrazione sulla base dei dati raccolti con la scheda di partecipazione somministrata ai cittadini al momento dell'elezione dei delegati. Questa nuova modalità è stata percepita dai cittadini per alcuni versi come una sorta di oppressione, che contrasta con l'idea di partecipazione volontaria ed incondizionata.

La criticità dei tempi di avvio del BP ha posto anche in evidenza la necessità di istituire processi di sensibilizzazione della cittadinanza più debole sulle procedure. Difficoltà emersa principalmente dall'intervista alla dott.ssa Maria Pirina, componente dell'Ufficio Bilancio Partecipativo:

*«La difficoltà ad avviare un programma di sensibilizzazione che raggiunga tutti i cittadini di tutto il Municipio, c'è ancora molto da fare».*

Uno degli obiettivi dell'intero processo, risulta essere il coinvolgimento di chi normalmente patisce gli aspetti di disagio nel contesto della vita urbana, senza essere in grado di esprimerli, di trovare gli interlocutori appropriati o di valutare le soluzioni praticate.

Emerge dunque con forza la necessità di rivedere la funzione delle assemblee territoriali come luoghi di coinvolgimento e ricostruzione di un tessuto comunitario che include anche questi soggetti a rischio di "esclusione informativa". Nel primo anno, ad esempio, l'individuazione delle priorità è avvenuta prevalentemente, se non esclusivamente, ad opera dei delegati, senza una reale elaborazione da parte della generalità dei cittadini che pure hanno partecipato alle assemblee. Questo ruolo particolare giocato dai delegati è stato sottolineato nelle interviste all'Ufficio Bilancio Amministrativo come un limite significativo del processo. I componenti dell'Ufficio Bilancio, infatti, hanno affermato che:

*«Le difficoltà sono state le aspettative più o meno tradite che ci si proponeva nell'avviare questo processo [...] un equivoco sul ruolo dei delegati [...] hanno scelto le priorità».*

La mancanza di un allargamento e di un'articolazione della base in termini di gruppi di studio, ha portato alla mancata valorizzazione dei saperi dei cittadini e ad un deficit nell'individuazione e sviluppo delle risorse di rete.

Infine, è necessario aggiungere la difficoltà nel far comprendere alla cittadinanza i tempi amministrativi, necessari per la realizzazione degli obiettivi. Un ulteriore punto su cui concentrare l'attenzione è infatti la possibilità di far entrare nei meccanismi amministrativi i partecipanti che, ignari dei processi burocratici, vorrebbero vedere i risultati votati e realizzati nell'immediato.

Al di là della considerazione sull'aspetto di promozione e di attivazione del processo politico, è necessario anche prendere in considerazione il punto di vista della "prassi amministrativa" municipale.

Da questo punto di vista sono riscontrabili due principali punti critici: l'assenza di un'organizzazione formale e la compresenza di attori con ruoli diversi nel processo. In merito al primo aspetto, il Consigliere con delega al Bilancio Partecipativo, Luciano Ummarino dice:

*«Una volta definito l'Ufficio non è stata chiara la determinazione che ne assegnava il personale per cui le persone che ci hanno lavorato sono state immesse dentro l'Ufficio senza una formalizzazione».*

Rispetto al secondo aspetto va sottolineato che il processo deve ancora fare chiarezza sui ruoli e le competenze di ognuno, come evidenziato:

*«L'Ufficio Bilancio Partecipativo è nato durante il processo ed ha scontato [...]: l'incapacità di mettersi in rete con gli altri Uffici del Municipio rispetto al funzionamento del processo, al monitoraggio delle priorità [...] la seconda è la poca formazione a cui è stato sottoposto il personale che lavorava nell'Ufficio che è stato proiettato, anche con buonissime intenzioni, dentro questo processo, ma con pochi strumenti per poter capirlo e sostenerlo».*

Va quindi detto che gli operatori dell'Ufficio Bilancio Partecipativo, oltre ad attivarsi per la riuscita del processo, hanno incontrato forti difficoltà a relazionarsi con gli altri Uffici del Municipio, hanno avuto poca formazione del personale, hanno avuto poche risorse (umane ed economiche). Gli stessi

inoltre non hanno ottenuto alcuna formalizzazione istituzionale, per motivazioni interne alla maggioranza di centro-sinistra (ad esclusione di Rifondazione Comunista) che non credendo nelle arene deliberative, temporeggia e non di rado ha chiesto la sospensione dell'esperienza.

Nonostante ciò, gli intenti degli amministratori appartenenti all'Ufficio del BP si sintetizzano nel considerare questa esperienza come un altro modo di gestire il decentramento, lontano dalle logiche di accentramento nelle mani del Presidente, per un'apertura verso la cittadinanza, allo scopo di attuare un altro modo di gestire il governo locale che parta "dal basso" e risponda alle esigenze di politiche locali per la cittadinanza.

A questo va aggiunto che il processo risulta aver risentito di inerzie, disfunzioni ed, in generale, di difficoltà legate non soltanto alla novità dell'esperienza, ma anche all'indefinitezza dei ruoli e delle funzioni fra le risorse umane impegnate.

Tali aspetti di "fragilità", riconosciuti da tutti gli attori del sistema, cittadini compresi, hanno però lasciato spazio all'iniziativa dei cittadini ed hanno avviato processi di auto-organizzazione tali da portare poi, all'esterno del Bilancio Partecipativo, la cittadinanza ad aggregarsi ed a mettersi in rete.

A questo proposito il Consigliere Luciano Ummarino cita due esempi:

*«Nell'esperienza di Garbatella, l'elezione di una cittadina peruviana ha iniziato un percorso forte di cittadinanza attiva dentro il processo ed oggi si candida a Consigliere Aggiunta per le comunità migranti dentro questo Municipio, propone al Municipio la "Consulta dei migranti" che metta in rete tutte le comunità migranti presenti sul territorio ed ha organizzato la comunità peruviana sul territorio [...] l'altro caso è a Roma70 dove alcuni ragazzi dentro il BP hanno cominciato a ragionare con l'Amministrazione rispetto, sia alle priorità decise dalle assemblee, il centro giovanile, ma anche alla possibilità di ragionare intorno ad un associazione di giovani che organizzasse eventi, concerti e cose simili».*

Questo può inserirsi senza dubbio tra gli aspetti positivi di tale processo, e, allo stesso tempo, tra i risultati auspicabili delle politiche partecipative.

Sono presenti, inoltre, altre novità positive riconosciute sia dall'Amministrazione che dalla cittadinanza. Principalmente, la possibilità di avere una crescita della consapevolezza del proprio territorio che ha portato i singoli ad avere una maggior attenzione ed un crescente controllo dello stesso.

L'arricchimento reciproco, conseguenza dello scambio di idee e di esperienze, è il risultato di mesi di lavoro che hanno visto i cittadini muoversi verso un obiettivo comune, il miglioramento del proprio territorio.

Ulteriori aspetti rilevati sono stati il piacere nel ricevere l'opportunità di partecipare, di avere la possibilità di essere ascoltati dall'Amministrazione e di risvegliare gli animi dei cittadini verso un interessamento della cosa pubblica.

Più difficile risulta valutare, in un tempo troppo ristretto, se la sperimentazione possa aumentare il senso civico e democratico di un cittadino, così come se il potere decisionale passi concretamente nelle mani della cittadinanza. Questi aspetti, infatti, suscitano ottimismo sia tra i cittadini che tra gli amministratori, ma, allo stesso tempo, entrambi concordano che il tempo e l'investimento politico saranno le chiavi per aprire un meccanismo così complesso come quello del governo di un ente locale.

Da entrambi gli interlocutori è comunque stato espresso ottimismo e, in particolare, la cittadinanza ha riconosciuto un impegno concreto da parte dell'Amministrazione ed ha valutato, nel complesso, positivamente il primo anno di sperimentazione.

## **Conclusioni – I tre nodi centrali.**

### **La preparazione.**

L'istituzione del Bilancio Partecipativo nel Municipio Roma XI è parte del programma elettorale del Presidente, Massimiliano Smeriglio, che, assieme ad altre scelte politiche, ha deciso di conferire

maggiori poteri alle comunità locali allo scopo di promuovere scelte efficaci per i quartieri. Oltre a ciò, la decisione di attuare un bilancio in forma partecipativa rientra nella volontà dell'Amministrazione di rimarcare la necessità di completare il percorso di decentramento, anche attraverso la possibilità di ricevere l'autonomia finanziaria di entrata che garantirebbe la piena indipendenza nell'approvazione del bilancio.

Le esperienze di democrazia partecipativa hanno raggiunto la concreta attuazione a seguito di svariati incontri sul tema con alcune reti di movimento, quali Attac e la Rete del Nuovo Municipio (2002), e grazie all'adesione ai World Social Forum di Porto Alegre e all'European Social Forum di Firenze (2002).

E' possibile affermare che l'approccio di *policy learning* nel Municipio XI s'inserisca in una logica d'apprendimento scaturito dall'imitazione e dalla diffusione di programmi, che prende il nome di *lesson drawing* (Rose, 1991). Secondo questo criterio, l'apprendimento è possibile imitando, in altre parole ripercorrendo esempi sviluppati in altri contesti e adottando programmi reputati di successo.

In questo quadro hanno svolto un ruolo centrale le reti di scambio di professionisti, cui ne fanno parte Alberto Magnaghi e Giovanni Allegretti, in quanto in grado di favorire la circolazione nazionale ed internazionale delle informazioni utili alla conoscenza dell'esperienza brasiliana di Porto Alegre.

La condivisione di conoscenze tecniche e di comuni visioni del mondo è un criterio di appartenenza che in questo specifico caso si è avuto per ispirazione, ovvero le politiche sviluppate in altri paesi sono state da stimolo nella creazione di programmi del tutto innovativi rispetto al contesto originario. Si è deciso, infatti, di recepire l'idea e di applicarla in una modalità più consona al contesto del Municipio Roma XI in cui la proposta di partecipazione è scaturita "dell'alto".

La scelta delle regole da fissare ha portato l'Amministrazione ad adoperarsi per la formulazione di una proposta di Regolamento e per la suddivisione del territorio municipale in otto aree omogenee dal punto di vista sociale e geografico. In ognuna di queste zone si sono istituite delle assemblee a

frequenza fissa (due al mese), riunite in luoghi pubblici individuati dal Municipio che sono diventati le “case della partecipazione”, ovvero spazi di socializzazione, aggregazione e scambio di idee, in cui hanno potuto partecipare tutti coloro che studiano, lavorano o abitano nel Municipio ed hanno compiuto 14 anni di età.

Da ogni assemblea territoriale è stato eletto un numero di delegati (sempre revocabili) nella misura di uno ogni quindici partecipanti. La cittadinanza ha discusso su questioni specifiche, con particolare attenzione al sociale, all’ambiente, alla cultura e alla viabilità. Da queste assemblee sono scaturite le priorità su come spendere il 20% del Bilancio municipale (circa 6 milioni di euro).

Va sottolineato che all’interno dell’Amministrazione di centro-sinistra si è creato un forte dibattito tra l’area di Rifondazione Comunista, favorevole al processo partecipativo, cui fa capo il Presidente del Municipio e quella dei restanti partiti che compongono la maggioranza, i quali a più riprese hanno chiesto la sospensione dell’esperienza in corso. Questo conflitto, tuttora esistente, nasce dalla sfiducia verso la creazione delle arene deliberative che hanno attribuito alla cittadinanza partecipante troppo potere sulle scelte di Bilancio. Lo scontro esprime il grado di incompatibilità tra i sistemi di credenza delle diverse coalizioni e nasce come conseguenza delle nuove direzioni intraprese dalla *policy* che scalfiscono i poteri dominanti che governano le strategie delle élites.

### **La sperimentazione.**

Se è vero che il Bilancio Partecipativo del Municipio XI è stato costruito “dall’alto”, risulta altrettanto vero che la partecipazione dei cittadini ha dato una spinta forte alla legittimazione ed alla realizzazione del processo stesso. La mole di lavoro conseguito dalla cittadinanza è stato visibile, oltre che dall’impegno profuso nell’individuazione delle priorità, anche dalle proposte di modifica del Regolamento, dalla costruzione dei momenti assembleari con telefonate, sms, volantaggi ed e-mail, dalla forte presenza in aula consiliare al momento della votazione del Bilancio di Previsione. Questi ed altri aspetti hanno caricato di suggestione l’evento ed hanno generato una carica di

ottimismo tanto da superare, o quantomeno accantonare, i limiti intrinseci di una sperimentazione al suo esordio.

Tutto ciò è stato possibile grazie alla presenza, più o meno assidua, di 1.200 persone circa (intorno al 1% della popolazione residente) che, per un evento al debutto e realizzato in appena cinque mesi, probabilmente neppure l'Amministrazione municipale credeva di riuscire a coinvolgere. Non a caso il Municipio ha preferito, per il primo anno, avvicinare al processo le associazioni ed i gruppi già esistenti sul territorio, con i quali da anni ha intavolato politiche partecipate di vario genere, piuttosto che cercare di creare una adesione al processo di tipo "naturale", che in forma minore c'è pure stata.

Detto questo, è necessario sottolineare come non in tutte le otto zone in cui è stato diviso il Municipio si sia verificata una eguale partecipazione *effettiva*. Infatti, le assemblee più affollate sono state quelle dove il tessuto sociale ed aggregativo era più forte, tanto da riuscire a coinvolgere centinaia di persone. Allo stesso tempo, mentre i dati generali rilevati vedono un'alta partecipazione, si è constatato come durante i mesi si sia mostrato un *turn-over* di frequenza agli incontri, dovuto principalmente alla coincidenza con le mensilità estive (Giugno e Luglio) che ha ridimensionato la partecipazione rilevata durante le prime riunioni.

Va detto che zone con particolari composizioni socio-demografiche hanno trovato le maggiori difficoltà a coinvolgere la cittadinanza a causa della difficoltà a conciliare il lavoro con gli orari pomeridiani delle assemblee, è il caso di Ottavo Colle-Tintoretto. Le altre zone si sono mostrate maggiormente abili, in un contesto in cui il tessuto aggregativo era già presente, ad organizzarsi e ad insistere sulle risorse del territorio. Infine, casi estremi sono stati, per ragioni opposte, quello dell'Appia Antica, in cui la partecipazione è stata pressoché nulla a causa dell'enorme estensione dell'area ed il basso numero dei residenti, e quello del quartiere Montagnola dove si sono mobilitati un gran numero di realtà associative presenti nel territorio tanto da riuscire a far convergere alle assemblee oltre 300 persone.

La votazione ha visto la richiesta di interventi da destinare alla riqualificazione degli spazi verdi, all'apertura di centri polivalenti di aggregazione e biblioteche di quartiere, alle piste ciclabili ed al rifacimento di strade e marciapiedi.

Anche se, per motivazioni di equilibri politici, il Bilancio Partecipativo non ha ottenuto un formale riconoscimento, tutte le priorità sono state approvate nel Bilancio di Previsione, grazie anche alla "pressione" fatta dalla cittadinanza al momento della votazione e durante tutto il percorso partecipativo.

Lo studio fatto sui delegati è risultato estremamente prezioso per due motivazioni, infatti, oltre ad essere il punto di tramite tra l'Amministrazione e la cittadinanza partecipate, ha fornito la possibilità di comprendere il punto di vista di chi ha seguito il processo dalla promozione delle assemblee alla valutazione della fattibilità con gli Uffici del Municipio.

La composizione interna dei delegati ha visto una predominanza del sesso maschile (59%) e l'età media è risultata abbastanza alta, il 44% ha più di 61 anni mentre i giovani tra i 14 ed i 30 anni hanno partecipato solo per il 16%. Non irrilevante è stata anche la presenza degli immigrati che si è attestata attorno al 10%, ed ha trovato in questo processo l'occasione di creare momenti di aggregazione all'interno dei quartieri.

Un ultimo aspetto da sottolineare è senza dubbio il titolo di studio che vede l'86% dei delegati aver conseguito il diploma o la laurea. Quest'ultimo dato è forse stato il più rilevante, tanto da poter definire questa presentata come una "partecipazione di elite". Questo elemento è significativo per comprendere come chi si sia avvicinato all'esperienza partecipativa, oltre ad essere già presente attivamente sul territorio con associazioni o gruppi di vario genere (67%), aveva già una preparazione culturale di tipo medio-alta, tale, in molti casi, da produrre l'emarginazione e l'allontanamento di chi non riusciva ad esternare nello stesso modo, anche dal punto di vista lessicale, le istanze di cambiamento da far approvare all'assemblea.

Dal punto di vista delle funzioni svolte, i delegati hanno convocato le assemblee e proposto l'ordine del giorno, ma non solo. Infatti, in alcuni casi il ruolo ricoperto è stato mal interpretato, tanto da scavalcare l'assemblea, luogo deputato a "deliberare", e presentare le priorità da votare senza che queste siano state approvate dal lavoro del gruppo. A questo ha contribuito la mancanza di un corso di formazione/informazione per i delegati che si sono trovati impreparati a ricoprire un ruolo così delicato.

### **Le criticità.**

Il primo anno di sperimentazione ha fornito certamente degli stimoli utili, come la buona partecipazione e l'entusiasmo per un'iniziativa accolta favorevolmente dalla cittadinanza, ma anche un forte spirito aggregativo che è uscito anche al di fuori del BP. Allo stesso tempo però si sono messi in luce tutti i limiti di un processo lanciato in tempi brevi e senza la preparazione degli attori chiamati ad occuparsene.

Sul versante amministrativo, infatti, si sono riscontrate inadeguate le risorse messe a disposizione per sostenere un processo di tale portata. Questo è stato, da una parte la conseguenza della sfiducia nei confronti della riuscita della sperimentazione da parte di una larga fetta della maggioranza, e dall'altra la scelta di avviare il processo in tempi molto brevi.

Un altro aspetto da sottolineare è senza dubbio il mancato funzionamento di certi meccanismi come il dialogo tra gli uffici del Municipio e quello del Bilancio Partecipativo, la comunicazione e la sensibilizzazione sul territorio fortemente insufficiente e la mancanza di una chiara definizione dei ruoli e delle competenze di coloro i quali sono stati assegnati all'Ufficio BP. In generale questi limiti, oltre che dalla mancata esperienza, derivano dalla assenza di una formalizzazione istituzionale del processo che tuttora si fonda sulla fiducia e sullo stimolo dei cittadini a veder approvate le priorità nel Bilancio di Previsione.

Per quanto riguarda le difficoltà incontrate dai delegati, sono in primo luogo da riferire al poco tempo in cui hanno dovuto coordinarsi per completare il processo, la difficoltà a trovare il tempo

necessario per portare avanti un simile impegno, non sempre sostenuto dall'assemblea, e la difficoltà a condurre le riunioni in forma auto-gestita.

Altri punti insoluti sono la difficoltà della cittadinanza ad entrare all'interno dei meccanismi amministrativi, comprendendo le modalità e soprattutto i tempi di attuazione delle priorità.

Inoltre, la difficoltà a scardinare il "concetto di delega" sia da parte dei delegati che si sentono ricoperti di un ruolo superiore al quello che poi è nella realtà, sia da parte dei partecipanti che attribuiscono ai votati il compito di individuare le priorità e presentare un progetto valido.

Guardando i risultati raggiunti nel primo anno di attività e prendendo in considerazione esperienze analoghe maturate all'estero, una su tutte quella di Porto Alegre, possiamo rilevare che, nonostante le criticità fin qui delineate, il Bilancio Partecipativo del Municipio XI presenta: una forte volontà politica ad intraprendere questo percorso ed una buona risposta della cittadinanza; difficoltà a coinvolgere zone con un tessuto aggregativo "giovane" e le fasce più emarginate della cittadinanza; buone potenzialità di sviluppo all'interno dello stesso Municipio, anche in previsione dei fondi dalla Comunità europea per l'anno 2005; un buon esempio di esportazione delle pratiche partecipative in un contesto come quello dei Municipi di Roma, ma in generale in ambito italiano.

### **Il processo continua.**

Al termine del primo anno si è tenuto un Workshop con la presenza di tutti i delegati allo scopo di trovare comunemente le soluzioni alle difficoltà incontrate.

Nel Marzo 2004 è cominciato il secondo ciclo di assemblee del Bilancio Partecipativo e la prima novità è stata l'introduzione di un nuovo Regolamento, che ha recepito molte delle richieste della cittadinanza. In questo sono state specificate in modo più dettagliato le competenze delle assemblee territoriali, dei partecipanti, dell'Ufficio Bilancio Partecipativo e dei delegati.

In particolare la prima novità ha riguardato un cambiamento nella denominazione dei delegati, da ora definiti "*portavoce*", in modo tale da connotare già dal punto di vista lessicale il ruolo che deve

svolgere colui che viene votato. Allo scopo di fornire ulteriori strumenti di confronto a queste figure elettive sono stati istituiti formalmente i *gruppi di lavoro* per aree tematiche - che nel primo anno si erano costituiti a discrezione delle assemblee territoriali - ed il Forum del BP, in cui confluivano automaticamente tutti i portavoce come un luogo in cui si valutano le priorità emerse per deciderne l'ordine di attuazione. Questo Forum finisce per svolgere, quindi, le funzioni che il "Regolamento delle Assemblee Territoriali" del 2003 attribuiva al Consiglio del Bilancio Partecipativo, che tuttavia non si è mai riunito nel corso del primo anno di sperimentazione.

Ulteriore novità, e senza dubbio la più grande, è stata l'istituzione formale dei "*facilitatori*", ovvero coordinatori dei lavori di gruppo, nominati dall'Amministrazione e formati con un corso all'Università del cittadino di Marsiglia, che hanno il compito di rendere agevoli le assemblee ed i tavoli di lavoro, superando in questo modo i problemi relativi al coordinamento e all'autodisciplina dei gruppi, nonché l'accoglienza di coloro che per la prima volta si avvicinano ad un'esperienza partecipativa.

Durante il secondo e terzo anno c'è stata una crescita continua di cittadini che decidono di partecipare alla scelta delle priorità da inserire in Bilancio. Questo anche e soprattutto per il fatto che le i fondi stanziati in forma assembleare durante il primo anno cominciano a far vedere i primi risultati, un esempio su tutti il centro di aggregazione giovanile Tetris aperto in zona Roma 70.

Altri passaggi importanti sono stati la nascita del sito internet<sup>7</sup> che fornisce aggiornamenti, date e luoghi relativi al processo partecipativo. Inoltre l'Ufficio BP ha costituito una banca dati con i nominativi di chi ha dato l'assenso ad essere contattato via SMS o E-mail per aggiornamenti sulle iniziative assembleari in corso. Allo stesso tempo continuano le forme di comunicazione utilizzate negli anni precedenti con lettere a famiglie, manifesti e volantini.

Dal 2005 il Municipio si è fortemente aperto verso tutti quegli amministratori locali e cittadini che vorrebbero proporre iniziative simili nel territorio italiano ed estero. In primo luogo è stato

---

<sup>7</sup> [www.municipiopartecipato.it](http://www.municipiopartecipato.it)

pubblicato<sup>8</sup> un resoconto scritto dei primi due anni allo scopo di dare una testimonianza e uno spunto di riflessione sulle nuove pratiche di partecipazione sperimentate. Poi sono stati allacciati legami permanenti con le amministrazioni locali interessate, anche e soprattutto attraverso la presenza del Municipio XI al Forum delle autorità locali.



Illustrazione 9: Copertina del Libro "Pillola rossa o pillola blu?".

Illustrazione 10: Gemellaggio con il Municipio Autonomo Rebellia, Vincente Guerrero, Chiapas, Mexico. A cui è stato devoluto l'intero ricavato della pubblicazione del libro.

Inoltre, il Comune di Roma ha finanziato nel 2004 una ricerca<sup>9</sup> all'Università "La Sapienza" di Roma-DieS allo scopo di analizzare i laboratori della democrazia e dell'innovazione politica ed istituzionale nel territorio romano, centrando l'attenzione sulle molteplici forme di partecipazione di cittadini e soggetti organizzati alle decisioni pubbliche. La ricerca ha messo in confronto due sperimentazioni diverse, quella della raccolta di osservazioni al PRG nel Municipio V e il Bilancio Partecipativo nel Municipio XI, ricostruendo da un lato le loro conseguenze sul potere e il funzionamento delle istituzioni municipali e, dall'altro, la natura delle interazioni e dei processi

<sup>8</sup> 2004: M. Smeriglio, G. Peciola, L. Ummarino (a cura di), "Pillola rossa o pillola Blu? - Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI", Carta/edizioni Intra Moenia, Napoli.

<sup>9</sup> AA.VV., "Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo", Comune di Roma, DieS - Università di Roma "La Sapienza", Roma.

sociali attivati.

## **Bibliografia.**

Allegretti G., 2003, *L'insegnamento di Porto Alegre*, Firenze, Alinea.

Castellina L. (a cura di), 2003, *Il cammino dei movimenti*, Roma, Intra Moenia.

Cesareo V. (a cura di), 2001, *Globalizzazione e contesti locali*, Milano, FrancoAngeli.

Fung A., Wright E.O. (a cura di), 2002, *Deepening Democracy*, Londra, Verso Press.

Sullo P. (a cura di), 2002, *La democrazia possibile*, Roma, Carta/Intra Moenia.

### Appendice normativa:

Legge n. 142 del 8 giugno 1990 “*Ordinamento delle autonomie locali*”.

Legge n. 81 del 25 marzo 1993, “*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*”.

Legge n. 59 del 15 marzo 1997 “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*”.

Legge n. 127 del 15 maggio 1997 “*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*”.