

Il Bilancio Partecipativo come pratica di buon governo: l'esperienza di Porto Alegre

Bilancio partecipativo prende forma in dispositivi istituzionali concreti mettendo in presenza quattro spazi differenti:

- esecutivo
- legislativo
- società civile
- organi specifici della struttura partecipativa

E S E C U T I V O

Composizione:

PREFETTO

VICE-PREFETTO → eletti a suffragio universale diretto

- Insieme delle amministrazioni, agenzie e servizi municipali (direttori e segretari sono nominati direttamente dal Prefetto → *spoil system*)

GAPLAN (Gabinetto per la Pianificazione)

- Dispositivo istituzionale che gestisce le relazioni fra le amministrazioni settoriali per integrare le politiche.
- Responsabile dell'elaborazione, del coordinamento e dell'esecuzione del bilancio municipale (*proposta orçamentaria* che contiene le linee guida budgetarie).
- Responsabile della stesura del *Piano Pluriennale* che stabilisce gli obiettivi e le direttrici generali che orientano l'azione di governo per quattro anni.
- Coordina politicamente insieme al CRC il processo dell'Orçamento partecipativo (OP).
- Ha capacità propositiva reale e pesa nella presa delle decisioni. Appoggiato sulle altre strutture può seguire da vicino bisogni e domande delle regioni, assicurando un coordinamento del loro trattamento a livello locale e cercando di sorpassare il corporativismo proprio delle differenti amministrazioni.
→ strumento di integrazione orizzontale e verticale

CRC (Coordinamento delle Relazione con la Comunità)

- E' l'organo responsabile del coordinamento delle relazioni con la comunità.
- E' responsabile del processo dell'OP insieme al GAPLAN.
→ Agisce a livello di prossimità, dispositivo di dialogo col territorio.

CAR (Centri Amministrativi Regionali)

- Organi di decentralizzazione politica e amministrativa della Prefettura.
- Oltre ad organizzare regionalmente il processo dell'OP, rispondono alle domande di servizi delle regioni.
- Attualmente i CAR distribuiti nella città sono otto.

CROP (Coordinatori Regionali dell'OP)

- Rappresentati della Prefettura che accompagnano le discussioni e le definizioni delle priorità e degli investimenti nelle regioni della città.
- Agevolano il processo di diffusione dell'OP, invitando la popolazione a partecipare.
- Attualmente i CROP sono sedici, uno per regione.
 - costituiscono l'interfaccia tra l'amministrazione e gli abitanti mobilitati.

CT (Coordinatori Tematici dell'OP)

- Ricoprono le stesse funzioni dei CROP all'interno delle assemblee tematiche.
-

LEGISLATIVO

Composizione:

- Costituito dai Consiglieri dell'Assemblea Municipale eletti a scrutinio proporzionale diretto (l'Assemblea può essere di colore diverso rispetto al Prefetto).
- L'Assemblea ha il potere di approvare o respingere l'OP proposto del Prefetto, ma all'interno di un quadro vincolante di disposizioni:
 1. non può rifiutare in blocco il bilancio e deve procedere per emendamenti propositivi
 2. non può accrescere il deficit e tutte le nuove spese devono essere coperte attraverso la compressione del bilancio su altri capitoli di spesa
 3. il Prefetto dispone del potere di veto sulle modificazioni approvate dall'Assemblea (veto che può tuttavia essere respinto dalla maggioranza assoluta degli eletti)
 4. Assemblea si pronuncia su tipi di spesa e non su progetti precisi e questo lascia un ampio margine di manovra all'esecutivo per concretizzare e mettere in opera le grandi linee budgetarie
- Nel sistema clientelista tradizionale i consiglieri dell'Assemblea giocavano un ruolo di intermediazione fra la popolazione e l'esecutivo, facendo passare le domande dei cittadini attraverso i loro interventi non ufficiali in cambio di sostegno elettorale.
- L'OP rompe questa relazione *patrono-cliente* → il punto di equilibrio della presa di decisioni budgetarie si sposta all'interno della relazione tra esecutivo e struttura partecipativa: il Prefetto si incarica di far approvare l'OP adottato dalla struttura partecipativa e pone il veto se il legislativo tenta di stravolgerne il senso.

- I consiglieri (ovviamente) non possono assumere cariche elettive in seno alla struttura partecipativa.

→ Non è prevista nessuna relazione istituzionale diretta tra piramide partecipativa e Assemblea municipale.

SOCIETÀ CIVILE

- Terzo spazio che entra in gioco nell'OP. Tutti gli abitanti che lo desiderano possono partecipare alle assemblee direttamente o formando dei raggruppamenti informali che possono crearsi senza essere legati a nessuna associazione. Le strutture associative infatti non dispongono di privilegi particolari e restano istituzionalmente indipendenti in rapporto all'esecutivo e alla piramide partecipativa.

- Spazio in cui lavorano i movimenti di quartiere:

1. consigli popolari
 2. articolazioni regionali
 3. unioni di quartiere
 4. movimenti di vicini
-

PIRAMIDE PARTECIPATIVA

- Si colloca come cerniera tra esecutivo e società civile e i confini che separano questo spazio dalla società civile sono ovviamente molto frastagliati, ci sono sovrapposizioni.

- Il dispositivo partecipativo è organizzato secondo una doppia dinamica territoriale e tematica, a cui corrispondono assemblee regionali e tematiche.

- Articolazione territoriale su tre livelli:

1. micro-locale
2. regionale (progetti concreti proposti in ambito micro-locale sono censiti e contati per individuare priorità a livello di regione)
3. livello municipale → COP (Consiglio dell'OP) riunisce le priorità delle regioni della città per dividere gli investimenti municipali

1. LIVELLO MICRO-LOCALE

- A questo livello le riunioni sono aperte a tutti permettendo a piccoli gruppi organizzati (per quartiere, per via, per immobile) di discutere le questioni che li riguardano nel loro spazio di prossimità e di proporre progetti concreti e temi di intervento per le politiche pubbliche, stabilendo un ordine di priorità fra le proposizioni.

- Queste riunioni sono organizzate dagli abitanti che le vogliono, dalle associazioni o dai delegati dell'OP senza controllo da parte della municipalità (regime di autogestione).

- L'esistenza dell'OP modifica in senso propositivo il modo di discutere i bisogni micro-locali e costituisce uno stimolo alla partecipazione: le proposte venute dalla base hanno una *chance* ragionevole di poter arrivare in un quadro istituzionalmente regolato.

→ Questa è una motivazione forte per le persone che si impegnano nel ciclo dell'OP.

2. LIVELLO REGIONALE

- Ci sono 16 regioni disegnate sulla base di criteri misti socio-demografici e politici, questi settori non hanno un'identità particolare percepita come tale dagli abitanti (forti differenze: la meno popolosa conta 23.000 abitanti, la più popolosa 271.000).
- A questo livello si tengono le assemblee plenarie.

PLENARIA REGIONALE

- Riunione degli abitanti e delle persone interessate alla discussione e alla definizione delle priorità di una determinata regione della città.

PLENARIA TEMATICA

- Riunione degli interessati alla discussione di politiche relative ad un determinato tema (ad esempio riforma del mercato pubblico all'interno dell'area tematica "Sviluppo economico e tassazione").

- Le Commissioni tematiche sono sei, a cui corrispondono, grossomodo, altrettante segreterie municipali:

1. circolazione e trasporti
2. sanità e assistenza sociale
3. cultura
4. educazione e tempo libero
5. sviluppo economico e tassazione
6. sviluppo urbano e sociale

PRIMEIRA RODADA (top-down)

- Riunioni (plenarie regionali e tematiche) in cui il Governo rende conto degli investimenti dell'anno precedente, presenta il piano di investimento dell'anno in corso, oltre ai criteri e ai metodi (approvati dal COP) per l'esercizio dell'anno successivo.
- In base alla partecipazione in queste plenarie la popolazione elegge i propri **delegati**, nella proporzione di uno ogni dieci partecipanti.

RIUNIONI INTERMEDIE

- Riunioni dei partecipanti dell'OP (per regioni o per tematiche) che si collocano tra le due *Rodadas* dell'OP.
- In queste riunioni sono scelte e gerarchizzate le domande delle regioni o delle assemblee tematiche.
- In alcune di queste riunioni gli organi della Prefettura forniscono chiarimenti sui criteri tecnici che regolano il cammino delle domande.
- **DOMANDE**: determinate opere o servizi di competenza della Prefettura richieste dalla popolazione nell'OP.

SEGUNDA RODADA (bottom-up)

- Riunioni nelle quali le regioni e le tematiche sottopongono al Governo le proprie priorità e domande definite durante le *riunioni intermedie*.
- In queste riunioni sono eletti i **consiglieri** (2 titolari più 2 supplenti per ciascuna delle 16 regioni e delle 6 tematiche).
- CONSIGLIERI: rappresentanti delle regioni o delle tematiche nella composizione del COP.
- Coordinano i *Forum dei delegati* nelle rispettive regioni o tematiche.

3. LIVELLO MUNICIPALE

COP (Consiglio dell'OP) costituisce il livello superiore della piramide partecipativa.

- E' composto da:
 - consiglieri eletti nelle regioni e nelle tematiche (2 titolari e 2 supplenti per ciascuna delle 16 regioni e per le 6 tematiche)
 - un rappresentante dell'Unione delle Associazioni degli Abitanti
 - un rappresentante del Sindacato dei dipendenti comunali
 - due rappresentanti della Prefettura, uno per il GAPLAN ed uno per il CRC (con diritto di parola, ma senza diritto di voto)
- Rivede ogni anno il *regimento interno* dell'OP.
- Pianifica, propone, controlla e delibera sull'insieme delle entrate e delle uscite dell'OP (*proposta orçamentaria*) →
- PIANO DI INVESTIMENTI E SERVIZI: pubblicazione annuale che riunisce tutte le domande di opere e di servizi definite dalla popolazione nel processo dell'OP e approvate dal COP.

Eleggibilità ed incompatibilità

- Tutti i rappresentanti restano in carica un anno. I delegati ed i consiglieri non possono ricoprire cariche all'interno di commissioni dell'amministrazione comunale, tanto meno mandati elettivi legislativi o esecutivi, né esercitare funzioni di direzione amministrativa o giuridica. Non possono cumulare mandati all'interno della struttura partecipativa.

Tempi e funzioni

- Riunioni del COP 4 volte al mese, funzioni:
 1. supervisionare il processo di partecipazione
 2. determinare i criteri di funzionamento seguendo le discussioni che hanno luogo ai gradini inferiori della piramide partecipativa
 3. sostenere i progetti di bilancio (annuali e pluriennali) che saranno sottoposti all'Assemblea municipale
 4. valutare l'OP dell'anno precedente e designare i delegati alle commissioni permanenti che coordinano il bilancio
- Il COP è la struttura di dialogo fra l'Amministrazione e la piramide partecipativa, ovviamente la municipalità fornisce strutture ed informazioni perché tutto possa funzionare nel migliore dei modi.

Graf.1 CICLO DELL'OP

- Parallelemente alla *piramide partecipativa* esistono altri canali di partecipazione popolare:
 1. Congresso della Città: presentazione piano previsionale del mandato e occasione per pensare azioni a lungo termine (piani strategici).
 2. Commissioni extra-municipali: incontro fra esecutivo e società civile escluso dal ciclo della partecipazione diretta.
 3. Terzo settore: economia informale e di imprenditorialità dal basso (*Programma Portosol*). → Globalmente il terzo settore è teorizzato come uno degli assi possibili di una politica economica alternativa al liberismo.

PARAMETRI DI SCELTA BUDGETARIA:

CRITERI: regole approvate dal COP, si suddividono in criteri generali e tecnici.

1. Criteri generali → determinano come si procede nella distribuzione delle risorse per l'insieme della città.
2. Criteri tecnici → utilizzati dagli organi della prefettura per analizzare le domande e verificarne l'applicabilità.

Criteri Generali per la distribuzione delle risorse tra le regioni e le tematiche:

1. Carenza di servizi o di infrastrutture (logica giustizia redistributiva)
2. Popolazione totale della regione (logica tecnica)
3. Priorità tematica della regione (logica maggioritaria-democratica)

- Questi criteri (che hanno pesi differenti calcolati con coefficienti di ponderazione) saranno applicati per la distribuzione delle risorse alle tre prime priorità tematiche scelte globalmente dalle 16 regioni.

- Il calcolo per arrivare alle tre prime priorità globali viene effettuato in questo modo:

a) Ogni regione sceglie quattro priorità tra le 13 priorità tematiche:

1. bonifica di base
2. politica abitativa
3. asfaltatura strade
4. trasporti e circolazione
5. salute
6. assistenza sociale
7. educazione
8. aree ricreative
9. sport e tempo libero
10. illuminazione pubblica
11. sviluppo economico
12. cultura
13. risanamento ambientale

b) Vengono attribuiti punteggi alle priorità di ogni regione:

- prima priorità → 4 punti

- seconda priorità → 3 punti
- terza priorità → 2 punti
- quarta priorità → 1 punto

c) Sommando i punteggi di tutte le priorità scelte dalle 16 regioni si arriva alle tre priorità che saranno quelle che hanno ottenuto il maggior punteggio.

- Esistono meccanismi di controllo che tengono conto dei lavori già in corso d'opera per armonizzare priorità tematiche ed efficienza, evitando sovrapposizioni e spreco di denaro pubblico.

Esempio 1 → area tematica “Bonifica di base” divisa negli items:

- a. rete idrica
- b. fognature
- c. incanalamento acque pluviali
- d. manutenzione corsi d'acqua
- e. programma di educazione ambientale

Esempio 2 → area tematica “Politica abitativa”:

- a. regolarizzazione fondiaria e urbanistica
- b. rilevazioni topografiche e catastali
- c. urbanizzazioni della città
- d. costruzione di unità abitative

PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE

- Le domande delle regioni (opere pubbliche e servizi), devono essere indicate attraverso il *formulario* fornito dal GAPLAN nel corso della SEGUNDA RODADA, gerarchizzando gli *item* di ogni priorità tematica e indicando una descrizione chiara della richiesta.

- Le domande e le proposte di priorità per le regioni o le tematiche possono essere consegnate personalmente o inviate via internet.

UNO STRUMENTO DI COGESTIONE DELLA COSA PUBBLICA

- Se il bilancio partecipativo rappresenta globalmente un dispositivo di cogestione si può constatare che la sua struttura è complessa e che, a seconda delle domande, i pesi dei cittadini nel prendere le decisioni variano in modo significativo (l'influenza dei cittadini è importante a livello dei quartieri e dei forum delle regioni).

- Le commissioni tematiche rappresentano per l'esecutivo un dispositivo meno vincolante rispetto alle decisioni prese a livello di regione, poiché le decisioni che vengono prese non hanno delle ripercussioni automatiche sugli obiettivi perseguiti prioritariamente dalle amministrazioni, ma avviano un dialogo fra cittadini ed esecutivo.

Tab. 1 Gradi della cogestione fra la base e l'esecutivo.

<p>1. Autogestione</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gerarchizzazione delle domande prioritarie a livello dei micro-settori e delle regioni. - Metodo d'organizzazione della discussione e criteri per gerarchizzare le priorità all'interno dei forum regionali e tematici. - Scelta dei delegati ai forum e dei consiglieri al COP. - Scelta dell'ordine del giorno delle riunioni, delle assemblee e dei forum.
<p>2. Autogestione sotto il controllo dell'esecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Economia solidale sovvenzionata o accolta dalla municipalità.
<p>3. Cogestione attraverso controllo o influenza dell'esecutivo sulle decisioni popolari</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revisione annuale delle regole di funzionamento dell'OP (procedure, criteri di ripartizione budgetaria e coefficiente di attribuzione). - Definizione delle priorità tematiche. - Ripartizione di una parte consistente del bilancio di investimento. - Proposizione occasionale dei membri del consiglio del COP. - Politiche di comunicazione dell'OP.
<p>4. Cogestione attraverso controllo o intervento popolare sulle decisioni dell'esecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Esecuzione della legge budgetaria votata dall'assemblea municipale. - Fiscalità generale. - Ripartizione delle risorse tra investimenti, spese per il personale e il funzionamento, distribuzione generale delle risorse fra le differenti amministrazioni e le agenzie principali. - Piano di investimento delle amministrazioni e pianificazione strategica a medio termine. - Proposizioni istituzionali di investimento. - Incorporazione delle priorità tematiche nelle politiche pubbliche. - Criteri tecnici (carenze e mancanza di agibilità tecnica) delle amministrazioni e agenzie municipali.
<p>5. Potere di decisione dell'esecutivo con consultazione dei partecipanti</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Negoziazione con delle entità esterne (stato, federazione, organismi internazionali).
<p>6. Decisione monocratica dell'esecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Esistenza dell'OP (una volta che il processo è lanciato) e volontà politica di accordare i livelli di potere da 1 a 5 alla dinamica partecipativa. - Organizzazione interna dell'amministrazione e delle agenzie municipali. - Nomina degli agenti municipali politici e promozione interna dei funzionari municipali.