



CORSI PER FACILITATORI 2014

DISPENSA N. 3

Carlo Di Marco

Il bilancio partecipativo(*)

L'esperienza che sembra essere diventata il punto di riferimento empirico (non solo per l'America Latina) nella transizione verso una compiuta attuazione della democrazia pluralista, è il c.d. *Bilancio Partecipativo* (*Orçamento Participativo*, O.P.) di Porto Alegre.

Non abbiamo qui la pretesa di compiere un esame dettagliato di questa esperienza così interessante, sulla quale ha fatto utili e profondi studi Giovanni Allegretti¹. Tale esperienza, per certi versi, quasi simbolicamente (ma contraddittoriamente) indica la strada della trasformazione in atto, al confine fra rappresentanza e ruolo diretto dei cittadini. E sembrerebbe presentarsi anche come elemento rinnovatore della rappresentanza stessa. In altri termini, da un lato, l'esperienza di Porto Alegre sembra segnare la fine della sola rappresentanza come pratica tipica della democrazia liberale, dall'altro, sembra volerla rilanciare completandola con il controllo popolare. È una situazione contraddittoria (che cercheremo di approfondire): la rappresentanza non nasce con lo Stato liberale per completare la democrazia degli antichi. Nasce per sostituirla. La prospettiva del ritorno a un ruolo attivo e di controllo da parte del *demos* (che nel frattempo è cambiato sia rispetto alla città-stato che intende Dahl², sia rispetto all'epoca liberale), pur se come mero *completamento*, può rilanciare la rappresentanza? Vedremo più avanti.

Il bilancio partecipativo dell'esperienza portoalegrense, è «*al contempo, un percorso decisionale di grande significato politico e di alto valore tecnico [...] un*

¹ L'impegno di Allegretti in questo settore è molto ampio e particolareggiato. Riportiamo di seguito alcune delle principali opere: G. ALLEGRETTI, *Informality as a culture of dialogue: three Mayors of Porto Alegre face to face*, in *Plurimondi*, Roma, 3-2000; ID., *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in M. CARLI (cur.), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, Torino, 2001, I, 551 ss.; ID., *Il bilancio partecipativo. Sbilanciare la politica per riequilibrare il territorio*, Trieste, 2002, 75 ss.; ID., *Il Sud come Nord di speranza: esperienze di Bilancio Partecipativo nei paesi periferici*, in P. SULLO (cur.), *La democrazia possibile. Il cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al vecchio continente*, Roma-Napoli, 2002; ID., *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, 2003.

² R.A. DAHL, *La democrazia*, cit., 326 ss., ma v. anche *supra*, I, II.

processo attraverso il quale la popolazione interviene annualmente in maniera diretta in varie fasi del percorso decisionale sull'utilizzo delle risorse dell'Amministrazione comunale che dovranno essere inserite nei Bilanci Previsionali [...] è, quindi, un'arena deliberativa che ha il suo centro nell'importante ruolo di controllo e proposta svolto dai cittadini sull'andamento del processo di discussione e deliberazione sui diversi documenti di bilancio»³.

La definizione sopra riportata presuppone un principio cardine: il ruolo essenzialmente *persuasivo, propositivo* e di *controllo (sui generis)* della partecipazione nei confronti delle istituzioni locali. Essa non pensa nemmeno di sostituirsi ai pubblici poteri (la rappresentanza), ma vuole completarne la precipua funzione decisoria e discrezionale. Nondimeno, tale ruolo non potrebbe esercitarsi in mancanza di una *condicio sine qua non*: la disponibilità della politica a lasciarsi *partecipare* dal popolo, a ripensare se stessa, a diventare intrisa di società. Questa *quadratura del cerchio* sembra realizzarsi non già nel continente che tre secoli fa diede avvio alle rivoluzioni della libertà, ma nel sud del mondo. Quasi che da qui possano venire lezioni di democrazia, con un simbolico *ritorno delle caravelle*.

Il processo partecipativo del bilancio comunale

Gli strumenti della programmazione oggetto del processo partecipativo a Porto Alegre sono il Piano pluriennale, la Legge delle Direttrici di Bilancio (LDO), la Legge Annuale di Bilancio e il Piano Annuale degli Investimenti. Cioè tutti gli strumenti della programmazione del Comune. In Italia sarebbero la Relazione previsionale e programmatica come documento politico, il Piano delle opere pubbliche, i Piani Esecutivi di Gestione e altri.

Il Piano annuale degli Investimenti, è il documento sul quale si concentra maggiormente il processo partecipativo, determinando «*un percorso di progettazione che inverte parzialmente l'onere della stesura di tale piano*»⁴. Come dire che, in parte, tale piano è esteso direttamente dai cittadini.

I cittadini intervengono solitamente in tre fasi: **la prima** inizia a primavera (marzo), per un periodo di tempo più o meno breve a seconda dell'ampiezza del territorio comunale ma sempre di durata da uno a tre mesi, è caratterizzata dallo svolgimento di assemblee aperte a tutti, che Allegretti definisce *di democrazia diretta*; **la seconda** (estate), si articola in attività più specialistiche (tavoli di lavoro) nelle quali vanno in scena *rappresentanze* elette dalle assemblee della prima fase; nella **terza fase** (autunno/inverno), in base agli elementi raccolti nella seconda, i rappresentanti eletti nella prima ridiscutono la scala delle priorità e, congiuntamente agli organi istituzionali del Comune, scrivono la Proposta Generale del Bilancio e la Bozza del Piano degli Investimenti. Già sembra di sentire l'osservazione dei politici italiani, che di fronte a questa prospettiva di partecipazione direbbero: «*ma quanto tempo ci vuole ad approvare*

³ G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità*, cit., 115-116.

⁴ *Ibid.*, 116.

un bilancio?». È vero: la democrazia è lenta e costosa. Come dargli torto? Nell'esperienza portoalegrese, però, la partecipazione è spalmata in cicli annuali fisiologici che conducono all'approvazione dei bilanci preventivi *dopo* che il processo si è concluso. Si tratta di *cicli vitali* come quelli naturali, che in Italia ignoriamo poiché l'elaborazione dei documenti di bilancio è rilasciata solitamente ai funzionari dei settori amministrativi di riferimento, che li preparano in fretta nelle ultime settimane dell'anno finanziario, come fossero meri documenti contabili.

Vediamo il processo più in dettaglio⁵. A marzo si svolgono le c.d. riunioni *preparatorie*. Sono assemblee plenarie aperte a tutti i cittadini, nelle quali si ridiscute il rendiconto ed il Piano degli Investimenti approvato nel ciclo di discussioni dell'anno precedente. Si badi: non si porta in assemblea nessuna proposta preconfezionata per l'anno finanziario che si deve aprire. Questo è un aspetto fondamentale per la democrazia: in Italia, spesso strumentalmente i politici si lamentano che, pur convocando le assemblee pubbliche per la discussione degli *schemi di bilancio*, queste vanno deserte. Nessuno si chiede: perché i cittadini dovrebbero andare a sentire l'illustrazione di schemi di bilancio già preconfezionati e decisi?

Prima di ogni assemblea (solitamente per un mese prima), sia il Comune che le associazioni (congiuntamente istituzioni e società civile) svolgono una massiccia e capillare opera d'informazione e pubblicizzazione, usando tutti gli strumenti mediatici, diremmo, *porta a porta*. Si tratta di una necessaria e delicata fase preliminare volta ad assicurare il massimo della partecipazione possibile alle assemblee plenarie (in Italia, invece, forse dovremmo faticare moltissimo a convincere i cittadini che non ci sono trucchi). In questa fase gli organi istituzionali del Comune *assistono* i lavori, intervenendo con chiarimenti ed elementi notiziali e/o tecnici su tutte le questioni che emergono dal dibattito. È da rimarcare il ruolo istituzionale (previsto e disciplinato dal regolamento dell'OP) in cui gli organi del Comune si mettono al servizio del dibattito popolare per facilitarlo. Non vi è una sola occasione assembleare: i cittadini, in questa fase, possono riunirsi anche spontaneamente in singoli quartieri, caseggiati etc., per decidere in tutta autonomia sulle modalità di partecipazione in questa e nelle fasi successive del processo. Nell'ambito di questa prima fase (da metà marzo a metà aprile), si svolge il c.d. *Turno Unico*. I cittadini, in sedi assemblee regionali (le estensioni c.d. *regionali*, possono essere assimilate alle nostre circoscrizioni) ed in sei assemblee tematiche, votano le priorità degli interventi di sviluppo che successivamente indicano al Comune. Nelle stesse assemblee, sono eletti dei rappresentanti (due titolari e due supplenti) al Consiglio del Bilancio Partecipato (COP). In tutto, trentadue consiglieri titolari e dodici tematici. Simbolicamente tali assemblee si svolgono nelle sedi istituzionali del Comune (Giunta o Consiglio). Nel *Turno Unico* sono anche previsti interventi dei cittadini tramite internet, che si avvalgono di tecniche di registrazione e di votazione per via telematica. Nel mese di luglio si svolge l'*Assemblea Municipale* che conclude la prima fase della partecipazione, nella quale viene consegnato al Sindaco il piano delle priorità e delle

⁵ Per maggiori approfondimenti, v. G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre*, cit., 115 ss.

opere, votato dai cittadini. È insieme un momento di festa e di democrazia, in cui si incontrano cittadini e istituzioni. Società e politica.

Qualche riflessione *a caldo* prima di andare avanti. L'autenticità della partecipazione è attestata inequivocabilmente dall'inesistenza di ogni proposta preordinata dai pubblici poteri, da portare all'*approvazione* (si fa per dire) dei cittadini. Come sovente avviene da noi, quando demagogicamente, ad opera di politici non dotati di sufficiente preparazione e/o sensibilità per i temi della partecipazione, si svolgono goffe e false *prove di partecipazione*. L'apporto tecnico e informativo svolto dagli organi istituzionali durante la fase delle assemblee, che si articola in momenti assembleari e tematici, mette in condizione anche i cittadini più sprovvisti di avere idee più chiare su ciò che è proponibile e ciò che non lo è, rendendo questi momenti d'incontro palestre delle idee. Le priorità di sviluppo del territorio e quelle che sono definite *opere gerarchizzate*, per indicare la graduatoria delle opere pubbliche da realizzare, non sono il frutto della valutazione degli interessi svolta nel chiuso delle stanze della Giunta o (nella migliore delle ipotesi) del Consiglio comunale. Questi organi, come si vede, non ancora intervengono affatto se non in via meramente *facilitatoria*. Dette priorità sono conseguenti all'intervento diretto, articolato, avveduto e organizzato dei cittadini.

Con la seconda fase dell'OP, si passa al lavoro dei rappresentanti eletti dalle assemblee della prima fase e si capisce meglio il ruolo del COP. L'apertura di questa fase coincide con un'altra festa (la *giornata della democrazia*), durante la quale i quarantotto membri del COP sono pubblicamente presentati. Questa fase è caratterizzata dalla *negoziazione* che s'istaura con l'Amministrazione comunale. I rappresentanti portano l'onere di ben rappresentare le istanze che nella fase di *mobilitazione* (il Turno Unico) si sono delineate. Essi si sottopongono a corsi di formazione per l'acquisizione di necessari strumenti tecnico/specialistici che rendano intellegibili linguaggi e tecniche per la redazione del bilancio. Il Gabinetto di Pianificazione e Finanza (GAPLAN), che potrebbe essere assimilato a un settore finanza e contabilità di un nostro comune, elabora le domande provenienti dalle assemblee della prima fase, verificandone i profili tecnici, legali e finanziari. Si elabora così la *prima matrice del bilancio*. A fine agosto «il GAPLAN mette insieme e tenta di rendere compatibili le priorità espresse dalle Assemblee cittadine con le proposte di bilancio elaborate dai singoli organismi comunali, ed elabora una nuova Griglia di Bilancio, stavolta ad "uso esterno", che fungerà da base alla proposta di gestione per l'anno successivo»⁶.

Un'altra considerazione *a caldo* per chi conosce modi e procedure di approvazione dei bilanci preventivi nei nostri comuni, sarebbe la seguente: da noi, l'elaborazione degli schemi di bilancio da parte dei settori finanziari è generalmente affare d'ufficio. Anche nell'elaborazione dei PEG (Piani Esecutivi di Gestione), che, a rigore, dovrebbe necessariamente coinvolgere i responsabili dei servizi e degli uffici che poi ne risponderanno, solitamente vengono elaborati a tavolino dai responsabili

⁶ G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre*, cit., 127.

dei settori finanziari, sulla base delle sole indicazioni (e non sempre) provenienti dagli assessori. A Porto Alegre, invece, il GAPLAN, tenta di conciliare le istanze provenienti dalla volontà popolare, che ha dunque un primario ruolo propositivo, arricchito e completato dai rappresentanti eletti (si badi: è la rappresentanza eletta che completa la democrazia, non già la democrazia che completa la rappresentanza, ma su questa riflessione torneremo a chiusura), con le esigenze che pone l'Amministrazione.

La terza fase si apre con la deliberazione del COP sulla griglia approntata dal GAPLAN. È interessante notare che questa deliberazione costituisce un atto di controllo svolto da un organismo rappresentativo delle assemblee popolari, sul merito di una proposta di bilancio di un organismo tecnico/amministrativo. Insomma, sarebbe come se la proposta di bilancio di un nostro comune, approntata dal settore finanziario dello stesso, prima di essere consegnata al Sindaco, passi per un controllo di merito al vaglio di un organismo eletto dal popolo in assemblee plenarie. Il termine del 30 settembre per la consegna del bilancio preventivo da parte del Sindaco e degli assessori al Consiglio comunale per l'approvazione, è inderogabile. Entro quella data, il GAPLAN deve aver revisionato la griglia di bilancio osservata dal COP. Il Consiglio decide entro il 30 novembre in una seduta in cui si incontrano rappresentanti del popolo e rappresentanti eletti sottoposti, come si vede, a un controllo popolare continuo e costante. Questo bilancio, come già sappiamo, sarà oggetto delle prime assemblee di OP che avranno luogo, come in un ciclo naturale, da marzo in poi.

L'atto conclusivo dell'interazione fra amministrazione comunale e rappresentanti dei cittadini eletti nelle assemblee, è l'approvazione del Piano degli Investimenti (PI). Si tratta del dettaglio del bilancio che comprende gli investimenti ordinati per priorità ed è definito congiuntamente dal GAPLAN, il COP, il CRC (è questo il Coordinamento delle Relazioni con la Comunità: organismo che stabilisce costanti e duraturi rapporti con l'associazionismo diffuso, il volontariato e altre organizzazioni di cittadini) e gli assessori del Comune. Nelle riunioni che precedono tale approvazione, vengono valutate attentamente le istanze che provengono dalle assemblee e qui si gioca il grado di rappresentatività degli eletti nel COP. Essi, infatti, dal momento che «[o]gni seduta viene verbalizzata [...] come scelta di trasparenza per tutti i cittadini, che hanno il diritto/dovere di controllare i propri rappresentanti e possono sfiduciarli qualora nel loro mandato non agiscano in base agli interessi di chi li ha eletti ma sulla spinta di motivazioni personali e/o da riesumati meccanismi clientelari»⁷.

Ultime considerazioni *a caldo*: intervento diretto dei cittadini e rappresentanza non sono mondi antitetici e neanche confondibili. Nella democrazia propriamente intesa però, il primo prevale sulla seconda; nella democrazia liberale, la seconda prevale sul primo fino ad annullarlo. I rappresentanti che perdono ogni legame con gli elettori subito dopo essere stati eletti, entrando in un contesto istituzionale i cui unici riferimenti sono gli organi di potere, cessano il loro ruolo tipico contestualmente all'elezione. La possibilità di revoca del mandato permette-

⁷ G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre*, cit., 130.

rebbe di conservare un rapporto fra popolo e rappresentanti, come fra controllore e controllato, evitando altresì che la sovranità si trasferisca sostanzialmente dal popolo agli organi rappresentativi⁸.

Considerazioni di chiusura

Vorremmo chiudere questa parte, con alcune considerazioni sull'*esportabilità* del modello portoalegrese nel nostro Paese. Su tale questione, con un significativo quesito: *Quid nobis?* Allegretti offre preziosi spunti di riflessione⁹. Viviamo, secondo l'A., in un fertile terreno non troppo dissimile da quello in cui si è sviluppato l'OP a Porto Alegre. Da noi si verifica una perdita di «*capacità di mediazione dei partiti e delle tradizionali strutture di tutela, rappresentanza e rivendicazione*», ma abbiamo anche un «*panorama istituzionale che cerca un nuovo e più diretto contatto tra cittadini e vertici delle istituzioni*». Abbiamo, inoltre, una realtà «*dove interessanti fermenti sociali vanno crescendo, e dove un fertile movimento della società civile va mostrando buone capacità di proposta e di coordinamento delle differenze che lo connotano*».

Fa da contraltare un federalismo che non funziona: alla «*tensione verso un principio di sussidiarietà asimmetrica*», non corrisponde un'effettiva autonomia finanziaria locale. Anzi, da questo punto di vista le autonomie locali si trovano sempre più imbrigliate «*nell'imposizione di tetti di spesa e pareggi di bilancio, nel blocco delle assunzioni, nelle privatizzazioni obbligate, nella difficoltà di istituire imposte di scopo, e in altre simili "efferatezze"*»¹⁰.

Da un punto di vista dei tempi di approvazione dei bilanci preventivi, prosegue l'Autore, questi da noi non sono scanditi dal ciclo naturale della discussione collettiva che avviene a Porto Alegre, ma dalla contingenza dettata da una irrazionale fretta dovuta all'impossibilità di programmare nulla, poiché l'incertezza delle entrate è legata alla mancanza di autonomia politica, contabile e fiscale. «*E proprio questo punto critico spiega perché si continua a "compattare" la stesura dei bilanci negli ultimi due/tre mesi dell'anno [...] le assemblee elettive riescono ad "intravedere" i documenti di bilancio solo poche ore prima di doverli votare [...]. E succede che i bilanci preventivi (e quelli a consuntivo) siano delle inutili montagne di carta, formalmente a posto con la normativa ma che [...] contribuiscono a generale e/o perpetuare oscuramento informativo verso i cittadini*»¹¹.

Per via di queste disfunzioni, spesso accade che i PEG siano talmente generici che è poi facile dimostrare il raggiungimento degli obiettivi, finalizzato al conferimento dei fondi incentivanti ai dirigenti dei vari settori, anche se questo spesso non è vero. E accade altrettanto spesso che il territorio diventi l'unica valvola di sfogo per rimpinguare le misere

⁸ In verità una prospettiva di questo genere in Italia non scandalizza poi tanto, visto che anche in dottrina si sostiene che «*[l]a rimozione dell'eletto ovvero la revoca del mandato è esercizio della funzione di controllo politico da parte dell'elettore ed in quanto tale è una concretizzazione della sovranità popolare*» (così M.E. DE FRANCISCIS, *Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale in caso di disapprovazione dell'operato degli amministratori: il Recall*, in www.innovazioneDiritto.unina.it, 6/2007, 2).

⁹ G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità*, cit., 136.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, 137.

casce comunali «attraverso “grandi opere”, *project financing* e *partenariati di vario tipo con il settore privato*. *Costrizione che fa sì che molti territori vengano “svenduti” o fatti “prostituire” dalle amministrazioni che dovrebbero tutelarne gli interessi*»¹². Parole pesanti, ma è così!

In realtà, l'esperienza portoalegrense, si sviluppa in una situazione sociale che presenta significativi punti d'incontro con quella dei nostri comuni, ma in un contesto storico-politico che però è in gran parte fortemente diverso. Ad esempio l'OP, a quanto è dato capire dalla meticolosa ricerca di Allegretti, è il frutto di un forte movimento della società civile che impone certe regole già a partire da periodi di molto antecedenti al 1989. Il Partito Repubblicano Riograndese, al potere nel primo quarantennio del 900, si trova a dover arginare l'imporsi di un protagonismo sociale sempre crescente. Ma questo, per quanto nello stesso periodo le lotte operaie e popolari siano represse dal fascismo, succede anche da noi. Non si può certo negare l'esistenza di questo elemento comune: il protagonismo del popolo nel tentativo di imporre una nuova visione della democrazia, incentrata sulla partecipazione popolare. Fra gli anni '40 e gli anni '60 dello scorso secolo, tuttavia, a Porto Alegre tale protagonismo popolare consegue risultati che in Italia non passano nemmeno nei pensieri né di quei governi che guardano al futuro con la testa del passato (perpetuando, così, un centralismo napoleonico becero e retrogrado), né degli stessi partiti di massa della sinistra storica. Questi, infatti, erano impegnati nelle battaglie politiche nazionali di una guerra fredda minacciosa e di uno sviluppo economico a senso unico, che non assumevano la caratteristica di lotte municipalistiche, anche perché i comuni sono privi di poteri autonomi. Lo Stato continua, in questa fase storica, ad essere il principale riferimento politico delle lotte di massa. La mancanza di una spinta *municipalista* da parte dei partiti di massa non favorisce in alcun modo lo svilupparsi di movimenti civici atti a esercitare alcun tipo di controllo su amministrazioni locali ancora fortemente subordinate allo Stato centrale. La battaglia per l'attuazione del programma autonomista dei costituenti diventa patrimonio della sinistra storica a partire dalla lotta per l'istituzione delle regioni ordinarie, nonostante che tale mobilitazione non crei le condizioni per la crescita di una nuova classe politica.

A Porto Alegre, invece, «[A] prima associazione di Quartiere (SAB) [...] conosciuta risale al 12 ottobre 1945, e nacque nella zona ex-industriale di Navegantes. Molte altre ne seguirono nel 1946 e si legarono negli anni '50 soprattutto ai processi di lotta pro-infrastrutturazione dei nuovi insediamenti (quasi tutti abusivi) che sorgevano con rapida progressione»¹³. Se alla fine degli anni '50 il Sindaco della città sente il bisogno di entrare in rapporti con tale movimento, ispirando (seppur furbescamente) il primo congresso delle Associazioni di Porto Alegre dal quale prende vita la Federazione di queste associazioni (FRACAB), questo vuol dire che nella città brasiliana è presente un movimento civico di forte riguardo, quando da noi il popolo è praticamente assente dalla vita cittadina, pur se conduce compatte battaglie acerrime di rilievo nazionale per il lavoro. Le associazioni portoalegrensi, si sviluppano fino a quando, a seguito del golpe del 1964, lo si riduce a ruolo meramente *tecnico-consulitivo* (non si riesce a cancellarlo a dimo-

¹² *Ibid.*

¹³ Così G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità*, cit., 100.

zione ulteriore della sua forza). Ma il regime dei militari, in realtà, con la repressione altro effetto non sortisce se non quello di rafforzare una coscienza *municipale* che riesploderà dopo la dittatura: «*la mobilitazione popolare portata avanti anche sotto la repressione attraverso il mascheramento degli spazi di discussione politica con attività culturali, educative e persino religiose contribuirono alla formazione di una coscienza politica nelle classi popolari*»¹⁴ incentrata, aggiungiamo, ad una dimensione municipale da noi ancora sconosciuta. Le Nuove associazioni di Abitanti, nate dopo la parentesi dittatoriale, impediscono le operazioni di sgombero dei quartieri abusivi dove si concentra la parte più povera della popolazione. Sulla scia di questa lotta nascono le *União de Vilas*: premesse organizzative fondamentali delle *performances* successive di un movimento municipale che si svilupperà per tutti gli anni a seguire, sulle fondamenta di una coscienza *localistica* che da noi inizierà a muovere i primi passi solo nella seconda metà degli anni sessanta del secolo scorso. È questo il quadro storico-sociale che porterà al Bilancio Partecipativo nel 1989 insieme alla nuova Costituzione Federale.

Per quanto in Italia vadano crescendo «*interessanti fermenti sociali [...] e [...] un fertile movimento della società civile va mostrando buone capacità di proposta e di coordinamento delle differenze che lo connotano*»¹⁵, pensare a una ripetibilità meccanica delle esperienze partecipative di Porto Alegre sarebbe un errore grossolano. Ciò che nel 1989 conduce all'avvio dell'esperienza OP di Porto Alegre, è una consapevolezza civica sviluppatasi in decenni, anche nelle condizioni di repressione del regime militare. In Italia al momento la situazione di consapevolezza civica è, purtroppo, molto scadente: la maggioranza dei cittadini italiani non sa che il proprio comune ha uno Statuto e non ne ha mai sentito parlare; i più disinformati sono i cittadini delle grandi città, le persone più anziane e meno istruite. Naturalmente sono del tutto sconosciuti gli innumerevoli strumenti di democrazia formalizzati negli statuti stessi e messi in ibernazione nel limbo della democrazia, *celata* da una classe politica che non ha alcuna convenienza a rendere edotte le popolazioni locali delle potenzialità democratiche esistenti nelle fonti statutarie¹⁶.

Altra particolarità che si torna qui a sottolineare, è il ruolo decisamente negativo svolto dalle forze politiche della sinistra storica per la crescita di una vera e propria coscienza civica in Italia. Chiusa la parentesi *movimentista* ed incanalata la battaglia parlamentare (di indubbia valenza storica) per la costruzione della Repubblica autonomista; conquistata in sede legislativa l'autonomia statutaria locale, nella grande maggioranza dei comuni (fatti salvi i casi di eccellenza che sempre ci sono, ma restano eccezioni alla regola) quelle stesse forze politiche parlano una lingua a Roma ed un'altra nelle amministrazioni locali: non solo non contribuiscono al crescere di movimenti civici partecipativi valorizzandoli e promuovendoli, ma laddove rivendicazioni partecipative si sviluppano spontaneamente, le amministrazioni locali alla partecipazione si mostrano refrattarie. Nella ricorrenza di questa ipotesi, infatti, le amministrazioni vanificano l'efficacia dell'intervento popolare con quelle che abbiamo definito più sopra *goffe e false prove di partecipazione*. Ciò che è an-

¹⁴ G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità*, cit., 101.

¹⁵ G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità*, cit., 136.

¹⁶ V. *supra*, II, II.

cor più grave (se possibile), in questo clima di anelato bipolarismo di cui tutti sembrano innamorati, non compaiono forze politiche orientate a favorire la crescita di un'autentica coscienza civica che assomigli in qualche modo a quella di Porto Alegre. Anzi, il sistema dei partiti si dissolve sempre più, in un amalgama di intrecci perversi fra *business*, affari e *lobbies* che rifuggono la partecipazione popolare come la peste.

Un'altra considerazione prende le mosse da quest'ultimo *flash* sugli intrecci fra politica ed affari: ammesso che in Italia riesca a svilupparsi (lo speriamo e ci stiamo lavorando) una sufficiente coscienza popolare municipalista, capace di imporre ai governi locali strumenti di partecipazione popolare altrettanto efficaci come l'OP (prospettiva non più tanto remota remota), il loro buon funzionamento imporrebbe nell'ambito dei processi condivisi di programmazione dello sviluppo, per la prima volta nelle comunità locali, come ovvio, il confronto fra gli interessi delle collettività di riferimento. Nel dibattito che ne scaturirebbe (ove correttamente condotto: utilizzando metodi e tecniche idonei a favorire una reale e approfondita partecipazione di tutti i portatori di interessi), come sarebbe ipotizzabile la prevalenza degli interessi economici c.d. *forti* che oggi comunemente si impongono nella tradizionale gestione politica dei territori locali? In altri termini, una programmazione dello sviluppo locale fatta *con* il territorio, nella quale prevalgono gli interessi reali delle collettività (su quelli particolari dei potentati economici, della speculazione edilizia, dei magnati delle multinazionali) e si valorizzano le risorse del territorio stesso in funzione degli interessi collettivi, inevitabilmente supera i particolarismi economici. Eppoi, da un'altra angolatura, questo fenomeno (né nuovo né sconosciuto), non spiega in gran parte la quasi totale assenza nella classe politica di una visione realmente pluralista e partecipativa della programmazione locale? Insomma, non è questo fenomeno (di tipo corruttivo), che ha impedito negli ultimi trenta anni – nonostante nel diritto positivo e nella dialettica sociale vi fossero già da tempo buone premesse (le norme programmatiche sulla Repubblica delle autonomie nella Costituzione; le battaglie parlamentari per la costruzione della nuova forma di governo, culminate con le leggi di riforma delle autonomie locali; le lotte popolari di quartiere sviluppatesi dalla fine degli anni '60 del secolo scorso ecc.) – l'impulso decisivo per il rafforzamento della coscienza civica e municipalista?

Quid nobis? Non abbiamo molto da aggiungere alle indicazioni proposte dall'Allegretti negli ultimi due capitoli del suo lavoro¹⁷ che si condividono, ma, in Italia, perché si possa indurre una classe politica che si combatte fra tendenze centralistiche (che si risolvono in una gestione dei poteri locali di tipo squisitamente liberale) e sirene dell'aziendalismo speculativo, a *lasciarsi partecipare* dai cittadini nell'esercizio dei poteri locali, la conquista di una forte consapevolezza civica è una premessa indispensabile, senza la quale nessun cambiamento in senso democratico è possibile. Certo, val la pena di credere che si sviluppi al massimo un movimento popolare capace di *rivelare* quanta e quale democrazia è

¹⁷ *Il ritorno delle caravelle e Il pensiero del "fuori"*, in G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità*, cit., quasi a simboleggiare il ritorno di un flusso di insegnamenti che da parte del vecchio continente, fu però mirato alla colonizzazione.

scientemente *celata* fra le righe degli statuti comunali italiani; quanta democrazia è possibile attraverso i processi di A21L e altri meccanismi partecipativi, e quanta ne *ritorni* nelle caravelle dall'America latina con l'insegnamento dei bilanci partecipativi. Ma se la scuola, le università, i *mass media* ed i partiti (questi ultimi oramai irrimediabilmente distratti da altro) avessero veramente a cuore la democrazia, forse, proprio a partire da loro, le lezioni latino-americane avrebbero più seguaci.

(*) Estratto dal volume C. DI MARCO, *Democrazia autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, 2009.