

i Quaderni

DELLA CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO AGRICOLTURA

n.10

di **MACERATA**



CAMERA DI COMMERCIO
Industria Artigianato Agricoltura
Macerata

Democrazia deliberativa, innovazione istituzionale e sviluppo locale



Collana Istituzioni, politica e sviluppo locale - n. 2
in collaborazione con il Prof. Luca Lanzalaco - Università degli Studi di Macerata

pubblicato nel maggio 2007 dalla

Camera di Commercio

Industria Artigianato Agricoltura di Macerata

Settore Sviluppo e Sostegno Economico

dirigente

Roberto Pierantoni

responsabile area promozione e informazione economica

Lorenza Natali

realizzazione

Fabio Castelletti e Chiara Iale

Sommario

Presentazione

di Giuliano BIANCHI, Presidente della Camera di Commercio
Industria Artigianato Agricoltura di Macerata 5

Democrazia deliberativa, innovazione istituzionale e sviluppo locale

di Luca LANZALACO, Professore di Scienza Politica
e Analisi delle Politiche Pubbliche, Università degli Studi di Macerata..... 7

Democrazia partecipativa e sviluppo locale: il caso di Grottammare

di Pier Paolo FANESI, Comune di Grottammare 15

Presentazione

di Giuliano BIANCHI, Presidente della Camera di Commercio
Industria Artigianato Agricoltura di Macerata

Le Camere di Commercio, storicamente eredi delle corporazioni medioevali, sono oggi sedi di democrazia economica, all'interno delle quali gli interessi, le categorie e le associazioni presenti sul territorio si *autoregolano* attraverso un'intensa attività di dibattito, di comunicazione, di certificazione, di regolamentazione e di arbitrato.

Tale caratteristica distintiva è testimoniata dal Bilancio Sociale, redatto dalla Camera di Commercio di Macerata per gli anni 2002 e 2003. Il Bilancio Sociale è il principale strumento attraverso cui è possibile rendere conto (principio di *accountability*) non solo delle attività svolte e dell'efficienza sull'uso delle risorse, ma anche degli effetti e degli impatti generati in termini di soddisfacimento dei bisogni collettivi. Con questo documento si è deciso di instaurare un nuovo circuito di comunicazione tra la Camera di Commercio e gli *stakeholders* (utenti/clienti, imprese, associazioni, enti locali...) presenti sul territorio. Ed è quindi un importante canale attraverso cui la Camera di Commercio di Macerata propone una visione imperniata sul dialogo con il sistema economico, imprenditoriale e sociale, con l'obiettivo di promuovere la cultura della qualità e dell'innovazione.

Il secondo numero della Collana "Istituzioni, politica e sviluppo locale" si occupa di un'ulteriore forma di autoregolazione, cioè il *Bilancio Partecipativo*. Si tratta di uno strumento istituzionale innovativo che permette di raggiungere elevati livelli di trasparenza, comunicazione e partecipazione dei cittadini nel governo delle pubbliche amministrazioni. Con il Bilancio Partecipativo, di cui Grottammare rappresenta un'esperienza di successo, la cittadinanza interviene attivamente nelle scelte inerenti gli interessi collettivi. Ciò permette agli amministratori di condividere con parte degli amministrati le decisioni riguardanti l'allocazione delle risorse finanziarie dirette a specifici interventi, destinati ad incidere sulla comunità d'appartenenza. Attraverso il Bilancio Partecipativo le politiche di sviluppo locale escono dai ristretti circuiti politico-amministrativi e diventano un progetto condiviso dai cittadini, dalle famiglie, dal territorio. Da qui deriva l'interesse della Camera di Commercio per queste nuove forme di partecipazione e di democrazia con cui si esprimono progettualità, innovazione e responsabilità, cioè i principi cardine che guidano la nostra azione.

Democrazia deliberativa, innovazione istituzionale e sviluppo locale

di Luca LANZALACO

Professore di Scienza Politica e Analisi delle Politiche Pubbliche,
Università degli Studi di Macerata

1. Cosa è la democrazia deliberativa?

A partire dalla seconda metà degli anni '80 iniziano a diffondersi, e in alcuni casi si consolidano, in Italia come in tutte le democrazie, forme di partecipazione politica innovative che prevedono la partecipazione dei cittadini, sia individualmente che in forma associata, ai processi di produzione delle politiche pubbliche¹. Si tratta di un fenomeno estremamente eterogeneo le cui forme vanno dagli accordi di programma ai bilanci partecipativi, dalla pianificazione strategica ai patti territoriali, dalle giurie dei cittadini ad *Agenda 21*. Per quanto siano diversificate, tuttavia, queste pratiche partecipative presentano alcuni tratti in comune, tanto da rientrare tutte sotto l'etichetta di *arene deliberative*, accomunate dall'esercizio di quella che viene comunemente chiamata *democrazia deliberativa*².

Non essendo questa la sede per analizzare dettagliatamente questi concetti, ci limitiamo ad individuare tre tratti essenziali delle arene deliberative.

a) *Inclusività*. Nelle arene deliberative vengono coinvolti, sulla base di uguali diritti di espressione delle proprie preferenze, i soggetti individuali o collettivi su cui ricadranno gli effetti, sia positivi che negativi, delle decisioni che sono oggetto di discussione e valutazione³. Nelle arene deliberative, quindi, i *decision makers* tendono a coincidere con i *decision takers*. Il massimo di inclusività si realizza, perciò, quando i due insiemi sono identici, cosa peraltro assai improbabile. In generale, al crescere dell'inclusività di un'arena deliberativa aumenta anche la sua *legittimità*. Arene deliberative che escludono importanti settori o espressioni organizzate della comunità dei *decision takers*, cioè della comunità di riferimento, sono scarsamente legittimate.

b) *Dialogicità*. Gli attori che partecipano all'attività delle arene deliberative sono disposti a modificare le loro preferenze attraverso il dialogo, l'argomentazione, lo scambio di opinioni, l'acquisizione di nuove informazioni, l'ascolto ed il rispetto reciproco. Gli attori non entrano nei processi deliberativi con obiettivi chiari e definiti,

¹ Sulla diffusione non solo delle esperienze di democrazia deliberativa ma anche dei corsi specialistici, delle riviste, dei libri, dei *network* e dei siti Internet ad essa dedicati si veda G. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in "Stato e Mercato", 1/2005, p. 3, nota 1.

² Sul punto si vedano i recenti articoli di STEFANIA RAVAZZI, *Quando i cittadini decidono*, e di LYNNE CARSON, *Community Engagement: The Australian Experience*, entrambi in "Rivista Italiana di Politiche pubbliche", 2/2006, pp. 61-89 e la bibliografia ivi citata nonché l'intero numero monografico dedicato a *Politiche pubbliche, pratiche partecipative, democrazia deliberativa, governance territoriale*, di "Stato e Mercato", 1/2005, pp. 3-130.

³ L'esame più accurato del concetto di arena deliberativa rimane, nella letteratura italiana, il saggio di LUIGI BOBBIO, *Le arene deliberative*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 3/2002, pp. 5-29. La definizione qui adottata si distacca da quella di Bobbio in quanto troppo restrittiva.

ma scoprono nel corso della deliberazione quali sono le loro preferenze ed i loro interessi. In particolare, nel corso del dialogo e della deliberazione gli attori scoprono quali sono gli interessi che hanno *in comune*. L'essenza della deliberazione è quindi l'*apprendimento* e le arene deliberative sono essenzialmente delle istituzioni politiche *integrative*⁴. Anche la dialogicità, come l'inclusività, è una variabile: quanto più è intensa e radicale la ridefinizione delle preferenze degli attori nel corso della deliberazione, tanto più elevato è il grado di dialogicità dell'arena. Inoltre, la natura essenzialmente dialogica delle deliberazioni implica che esse siano prese all'unanimità e non a maggioranza, in quanto il loro obiettivo è proprio quello di produrre preferenze condivise.

c) *Decisività informale*⁵. Le arene deliberative influenzano i processi decisionali, ma non producono decisioni. Chiariamo subito cosa intendiamo dire. Fino ad ora abbiamo utilizzato impropriamente il concetto di decisione, quando, per esempio, si è parlato di *decision makers* e *decision takers*. Una decisione *politica* deve avere almeno quattro caratteristiche: deve essere *collettivizzata* (cioè deve sottrarre determinati ambiti d'azione alla discrezionalità individuale), deve essere *vincolante* (cioè chi non rispetta quella decisione è passibile di sanzioni, che possono includere nei casi estremi anche il ricorso alla coercizione fisica), deve essere *sovrana* (cioè deve porsi in una posizione di primazia rispetto a tutti gli altri tipi di decisioni) ed infine deve essere *legittima* (cioè ai "decisori pubblici" deve essere riconosciuto in modo più o meno formale il *diritto* di prendere decisioni che risultano essere vincolanti per tutta la collettività)⁶.

Le arene deliberative, quindi, non producono decisioni *politiche* in quanto le loro deliberazioni (siano esse un piano strategico o una serie di proposte emerse da un'assemblea di cittadini) non sono vincolanti per nessuno, cioè non hanno valore di legge. E, si noti, non potrebbero nemmeno averlo in quanto chi partecipa ad un'arena deliberativa lo fa *spontaneamente* e non è eletto dai cittadini.

Tuttavia, per quanto prive di prerogative decisionali in senso stretto, le arene deliberative influenzano, talvolta in modo anche rilevante, il contenuto delle decisioni politiche prese dai decisori pubblici regolarmente eletti dai cittadini. Un sindaco che ignora le richieste e i pareri delle assemblee dei cittadini sul bilancio comunale, o una giunta provinciale che non tiene conto del piano strategico elaborato dalla precedente giunta in collaborazione con le forze sociali, rischiano di pagare costi politici rilevanti. Quindi, le arene deliberative *contano* e la loro decisività, al pari della loro inclusività e dialogicità, è variabile.

Ciò mette subito in evidenza due aspetti assai importanti. Anzitutto, le arene deliberative non sostituiscono le arene istituzionali regolarmente elette dalla (e rappresentative della) cittadinanza ma le *affiancano*. E qui si apre un problema sul quale torneremo più avanti ma che, data la sua importanza, conviene subito

⁴ Le istituzioni politiche possono essere *integrative* quando attraverso il loro operare modificano le preferenze e i valori degli attori, sono invece *aggregative* quando si limitano a registrare da un punto di vista quantitativo le preferenze degli attori, che vengono quindi assunte come date.

⁵ Il concetto di *decisività* — assai efficace, anche se lessicalmente desueto — viene normalmente utilizzato in scienza politica per indicare l'impatto (alto o basso) che le elezioni hanno sui processi di formazione del governo nei regimi democratici. In una forma di governo presidenziale, per esempio, la decisività delle elezioni è alta, in quanto dai risultati delle elezioni emerge immediatamente la composizione dell'esecutivo. In un sistema parlamentare e multipartitico, invece, la decisività è bassa, in quanto la formazione dell'esecutivo è mediata da negoziazioni più o meno lunghe tra i partiti per formare una coalizione di maggioranza che sostenga il governo. Qui abbiamo "importato" il concetto di decisività nello studio delle arene deliberative.

⁶ Così definisce la decisione politica GIOVANNI SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1984.

anticipare⁷. Che relazione esiste tra le arene deliberative e le arene istituzionali? Che rapporto si viene a creare tra i due circuiti e tra le due diverse forme di legittimazione su cui esse si basano?

In secondo luogo, una volta avviato un percorso deliberativo, qualunque forma esso possa assumere, si creano delle *aspettative*. Chi partecipa ad un'assemblea del processo di bilancio partecipativo si aspetta che le sue richieste vengano prese in seria considerazione. Se ciò non avviene, la giunta e il sindaco perdono consenso. L'attivazione di arene deliberative implica quindi sia vantaggi — acquisizione di informazioni, *consensus building*, valutazione *in itinere* delle politiche attuate, responsabilizzazione dei cittadini, ecc. — che *rischi* politici di cui forse non sempre si tiene adeguatamente conto.

La crescente diffusione di forme di democrazia deliberativa e, soprattutto, il fatto che queste interferiscano con le arene decisionali istituzionali costituite dai legittimi rappresentanti del popolo, impongono che a questo fenomeno si dedichi l'opportuna attenzione. E, in particolare, che si rifugga da due atteggiamenti apparentemente opposti, ma di fatto complementari, cioè l'*entusiasmo acritico* e lo *scetticismo disincantato*. È invece più opportuno analizzare con *distacco scientifico* sia le concrete modalità di funzionamento di queste arene, sia l'impatto che possono avere sui processi di governo.

2. La democrazia deliberativa come innovazione istituzionale

Un primo passo in questa direzione consiste nel considerare la democrazia deliberativa, nelle forme che questa può assumere, come una *innovazione istituzionale* che, da un lato, come tutte le innovazioni ha un proprio *ciclo di vita* e, dall'altro, viene introdotta attraverso specifici interventi pubblici, cioè è interpretabile come una particolare *politica istituzionale* al pari, per esempio, della riforma del sistema elettorale o di una revisione costituzionale.

2.1 Il ciclo di vita delle innovazioni istituzionali

In termini generali, nei processi di innovazione istituzionale possiamo individuare quattro fasi⁸. Nella fase *genetica* la nascita di un'innovazione risponde a specifici *fabbisogni funzionali*, cioè ad una reale discrepanza tra i problemi che si devono affrontare e gli strumenti tradizionali che si hanno a disposizione. Si *esplorano* nuove soluzioni, perché quelle disponibili sono insoddisfacenti. Nella seconda fase, di *successo* e *consolidamento*, l'innovazione produce *all'interno del contesto originario* i primi risultati positivi, viene perfezionata nei dettagli e spesso subisce anche un primo processo di formalizzazione⁹. Nel corso della terza fase, di *diffusione*, l'innovazione viene quindi applicata in nuovi contesti, con caratteristiche *diverse* da quelle del contesto in cui è nata e si è sviluppata. Talvolta ciò è dovuto a forme di vera e propria imitazione da parte di altre organizzazioni, siano esse enti locali, imprese o associazioni. Parliamo in questi casi di isomorfismo *mimetico*. In altri casi, invece, c'è l'intervento di un'autorità di livello superiore, che attraverso un atto normativo — per esempio una direttiva UE, una legge statale o regionale, una delibera comunale — obbliga le unità ad essa subordinate ad adottare una determinata

⁷ In particolare, su questo tema ha attirato l'attenzione MARCO CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, "Stato e Mercato", 1/2005, pp. 89-96.

⁸ Riprendiamo qui in forma molto semplificata quanto abbiamo già esposto ed analizzato dettagliatamente in LUCA LANZALACO, *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, NIS, 1995.

⁹ Ovviamente l'innovazione può anche mostrarsi fallimentare o estremamente costosa. In questo caso è probabile che il ciclo di vita si blocchi.

innovazione. In questo caso si tratta di forme di isomorfismo *coercitivo*. Infine ci troviamo di fronte a forme di isomorfismo *normativo* quando l'introduzione e la diffusione di una determinata innovazione è dovuta ai consigli, alle raccomandazioni e alle prescrizioni di accademici, esperti e consulenti.

Indipendente da quale meccanismo isomorfico produca il *processo diffusivo*, il punto importante è che l'innovazione subisce un processo di "infusione di valore", viene vista come *valida in sé*, viene definita una *buona pratica* e viene perciò "data per scontata" (*taken-for-granted*) dagli attori — siano essi enti locali, ministeri o associazioni — che operano in un dato campo organizzativo. Si apre così la quarta fase, quella dell'*istituzionalizzazione*. L'innovazione diventa fonte di *legittimazione* e viene quindi progressivamente adottata in ambiti e situazioni che presentano caratteristiche profondamente diverse da quelle del contesto originario nel quale essa è stata generata, in quanto la si considera "valida in sé", a prescindere dalla sua effettiva efficacia¹⁰.

In altri termini, nella fase di istituzionalizzazione, l'innovazione viene adottata artificialmente, cioè in modo sempre più *cerimoniale* e *rituale*, senza porsi il problema della sua effettiva utilità. Ciò ha due conseguenze estremamente negative. La prima è che una procedura, una politica o una forma organizzativa che *originariamente* rispondevano a precisi fabbisogni funzionali e a necessità reali, si diffondono poi automaticamente anche laddove sono meno utili, se non dannose. La seconda è che l'adozione rituale di una data pratica o procedura per ragioni puramente rituali e cerimoniali (cioè quando diventa una "moda") e senza alcuna necessità reale, fa sì che si venga a creare uno scollamento tra l'*innovazione*, che rimane solo un involucro formale, e le pratiche *realmente adottate*, che restano quelle tradizionali. Pratiche che, si noti, iniziano a svolgersi senza alcuna forma di controllo, in quanto la nuova struttura giuridico-formale (dell'organizzazione, dell'istituzione, ecc.) è ora un vuoto simulacro.

Abbiamo dedicato ampio spazio all'analisi del ciclo di vita dell'innovazione istituzionale in quanto un primo problema che, in termini scientifici, pone la crescente affermazione delle pratiche di democrazia deliberativa è proprio capire in che misura esse rispondano a specifici fabbisogni funzionali, cioè se siano *utili*, e in che misura invece siano semplicemente delle *buone pratiche* adottate ritualmente e cerimonialmente. Più in generale, la teoria del ciclo di vita ci obbliga ad un'attenta riflessione su quali sono le condizioni ed i limiti della *replicabilità* nel tempo e nello spazio dell'innovazione istituzionale. Molto banalmente, ciò che è efficace nel luogo X al tempo T_n , può essere inutile se non dannoso nel luogo Y al tempo $T_{n+1,2,...n}$.

2.2 Le pratiche deliberative come politiche istituzionali

Sia che rispondano a specifici imperativi funzionali, sia che invece siano delle semplici "mode", le pratiche deliberative sono introdotte intenzionalmente dagli attori istituzionali (sindaci, giunte, ecc.) e sono quindi l'esito di specifiche politiche istituzionali. Perché vengono attuate queste politiche? Quali ragioni stanno alla base della crescente diffusione di queste pratiche partecipative?

Possiamo individuare cinque fattori esplicativi. Al primo abbiamo appena dedicato ampio spazio ed è l'emergere di pressioni isomorfe, in particolare di tipo mimetico e normativo. Tuttavia, l'idea che la diffusione delle pratiche di democrazia deliberativa sia semplicemente una "moda" è assai limitativa. Infatti, abbiamo visto che a volte l'innovazione sorge spontaneamente, cioè non per imitare ciò che fa il "vicino" o per seguire i consigli del consulente, ma per dare risposta a problemi reali e

¹⁰ Sul punto si veda, per esempio, la corrosiva critica che ANGELO PICHIERRI rivolge nel suo volume su *La regolazione politica dei sistemi locali*, Bologna, il Mulino, 2002, alla diffusione e all'istituzionalizzazione della "buona pratica" della concertazione nelle politiche di sviluppo locale.

concreti. E i meccanismi di diffusione e istituzionalizzazione, per quanto importanti, non forniscono una spiegazione plausibile di questi casi. In secondo luogo, ciò che noi dobbiamo spiegare non è la diffusione di una specifica forma di *arena* deliberativa (per es. il bilancio partecipativo), ma di un principio, cioè la *democrazia* deliberativa. E qui i meccanismi di diffusione e trasmissione isomorfica spiegano poco, in quanto la loro salienza esplicativa verte principalmente su procedure, politiche e forme organizzative che siano formalizzabili e codificabili. Occorre, quindi, ricorrere ad altri fattori esplicativi che, senza escludere l'operare di pressioni isomorfiche, le integrino.

Un secondo fattore rilevante è sicuramente rappresentato dalla crisi delle forme tradizionali di rappresentanza, in particolare dei partiti politici. Queste organizzazioni costituivano in Italia, ma non solo, il principale canale attraverso cui *a)* i cittadini potevano articolare le loro domande e richieste e *b)* gli attori istituzionali potevano venire a conoscenza in tempo reale delle opinioni dei cittadini sul loro operato. Venuti meno questi "sensori" sul territorio, gli attori istituzionali, ed in particolare gli esecutivi, hanno dovuto ricorrere ad altri strumenti per conoscere le esigenze e le opinioni degli elettori. In questo senso, potremmo dire, esprimendoci in modo poco rigoroso, ma sicuramente efficace, le arene deliberative esistevano già in passato, solo che si chiamavano *partiti politici*, in particolare partiti politici di massa.

Un terzo aspetto, che occorre tenere presente, è la trasformazione avvenuta nel tipo di politiche pubbliche degli stati contemporanei. Alle politiche di tipo tradizionale (economica, monetaria, estera, ecc.) se ne sono aggiunte altre — quali le politiche sociali, quelle ambientali, quella della sicurezza, dello sviluppo locale, ecc. — che si articolano prevalentemente lungo una dimensione territoriale e locale e richiedono un'approfondita e minuziosa conoscenza del contesto in cui si opera. Il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni diventa quindi *necessario* non solo per acquisire informazioni che sarebbe estremamente difficile, se non impossibile, reperire ma anche per concordare interventi la cui realizzazione richiede la collaborazione degli attori sociali ed economici¹¹.

Altro fattore importante è l'impatto della globalizzazione e della competizione che questa ha creato tra i sistemi produttivi locali che, a sua volta, richiede la cooperazione dei cittadini e delle imprese alla realizzazione di progetti di sviluppo locale *condivisi*. Il consenso, che non è un dato ma deve essere costruito (*consensus building*) anche attraverso pratiche di democrazia deliberativa, diventa una risorsa fondamentale per attuare politiche capaci di tutelare e promuovere i patrimoni (produttivi, finanziari, ambientali, culturali, comunitari) locali di fronte alle insidie della competizione globale. Inoltre, occorre tenere presente che la globalizzazione porta sia ad una crescente interdipendenza tra i processi economici, sociali e culturali, sia al progressivo allontanamento dei centri decisionali dal controllo dei cittadini. Le pratiche deliberative, che si svolgono quasi sempre a livello locale, possono rappresentare il tentativo da parte dei cittadini di riacquisire il controllo, in un ambito territorialmente limitato e circoscritto, sui processi decisionali e, in ultima analisi, sui loro percorsi di vita.

Infine, per quanto riguarda in particolare il caso italiano, occorre tenere presente che a partire dai primi anni '90 si è aperto un ciclo di politica istituzionale che ha portato a conferire maggiore centralità e visibilità ai vertici apicali degli esecutivi con l'investitura diretta di sindaci, presidenti delle province, governatori regionali e premier¹². Da ciò l'esigenza di attuare politiche che riflettano le preferenze

¹¹ Questo aspetto è stato sottolineato da CHARLES SABEL in alcuni paper sulla democrazia deliberativa che si trovano nel sito www2.law.columbia.edu/sabel. In particolare Sabel introduce il concetto di *democratic experimentalism*, con il quale fa riferimento alle pratiche deliberative e ai processi implementativi attraverso i quali viene valutata a livello locale la validità di una data politica pubblica.

¹² Su questo ciclo di politica istituzionale rimando a LUCA LANZALACO, *Le politiche istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2005.

dei cittadini e di monitorare gli andamenti del loro consenso attraverso strumenti più affidabili, anche se di fatto omologhi, ai sondaggi elettorali. In questo senso le arene deliberative fungono sia da *sensori* sul territorio per raccogliere proposte, domande e richieste sia da *termometri* in grado di registrare i volubili umori dell'elettorato¹³.

3. Democrazia deliberativa e teoria della democrazia

Dopo aver considerato le cause della diffusione delle pratiche deliberative, possiamo ora a delineare alcune considerazioni sui suoi effetti.

Anzitutto, una premessa generale: la valutazione degli effetti delle pratiche deliberative può avvenire solamente attraverso la ricerca empirica. Qui ci limitiamo perciò a sollevare alcuni problemi di ordine teorico.

Di primo acchito i principi costitutivi delle pratiche deliberative sono perfettamente congruenti con i requisiti della democrazia quali vengono delineati dalla teoria democratica: conformità delle politiche alle preferenze dei cittadini, equità politica, responsabilità dei politici di fronte ai cittadini per il loro operato (*accountability*). Tuttavia, per quanto riguarda alcuni aspetti, in parte già trattati in precedenza, si vengono a creare delle discrasie di non poco conto tra il funzionamento delle arene deliberative e i requisiti posti dalla teoria normativa della democrazia. Vediamo i principali.

In primo luogo, chi partecipa ai processi deliberativi non è stato *delegato* da nessuno e, di fatto, rappresenta solo sé stesso o, nel migliore dei casi, la propria organizzazione (per es. nel caso di associazioni i cui rappresentanti partecipano alla pianificazione strategica di una città o alla redazione ed implementazione di un patto territoriale). Quindi un primo punto sul quale riflettere è il seguente: è vero che *all'interno* di un'arena deliberativa vige un principio di equità politica, ma questo principio non vige più *al suo esterno*, tra chi è incluso e chi è escluso dall'arena stessa. E, lo abbiamo visto prima, il grado di inclusività di un'arena deliberativa determina il suo grado di *legittimità*. È, quindi, plausibile esplorare l'ipotesi che alcune arene deliberative — nonostante quanto affermato dalla retorica “partecipazionista” (la partecipazione è intrinsecamente positiva) — siano *illegittime* alla luce dei requisiti posti dalla teoria democratica e che tale illegittimità sia tanto maggiore quanto più significative sono le quote di cittadini o di associazioni escluse. Anche perché, vale la pena ricordarlo, indipendentemente dalla loro rappresentatività, le arene deliberative influiscono sui processi decisionali. A questa obiezione si può rispondere affermando che chi partecipa ad un'arena deliberativa lo fa in quanto ha delle preferenze *intense* che vuole esprimere, mentre chi non partecipa di fatto si autoesclude, in quanto non è interessato all'oggetto della deliberazione. Ciò è vero per quanto riguarda arene deliberative *aperte* (per es. un'assemblea di quartiere) ma non nel caso di arene deliberative *chiuse*, in cui i criteri di ammissione vengono definiti autoritativamente (per es. tavoli tematici per l'elaborazione del piano strategico di una città). Assume, quindi, rilevanza fondamentale il grado di spontaneità della partecipazione e di apertura delle arene deliberative.

Una seconda questione rilevante riguarda la valenza delle deliberazioni assunte. Qui il problema si articola lungo due dimensioni: una sincronica e una diacronica.

Da un punto di vista *sincronico*, che relazioni si vengono a creare tra le decisioni prese dai decisori istituzionali e le opinioni espresse nell'arena deliberativa? Fino a che vi è convergenza di vedute, nessun problema. Ma se, invece, sorgono

¹³ Possiamo quindi distinguere le arene deliberative che articolano le immissioni nel sistema politico da quelle che valutano le sue emissioni ed il suo rendimento. Sul punto si veda MARCO CAMMELLI, *op. cit.*, p. 95.

divergenze, come si risolvono? I decisori istituzionali sono legittimati a prendere le decisioni, quindi “l’ultima parola” dovrebbe essere la loro. Anche perché, e questo è un punto fondamentale, la cittadinanza li ha eletti sulla base di un programma che dovrebbero rispettare. Tuttavia i “cittadini deliberanti” hanno espresso le loro preferenze e quindi sarebbe opportuno tenerne conto. Ignorare la loro opinione significa delegittimare le pratiche deliberative e le preferenze *intense* che sono state espresse da cittadini che hanno investito tempo ed energie in esse.

Il problema della legittimità democratica delle pratiche deliberative diventa ancora più complesso se esaminato in una prospettiva *diacronica*. Le arene deliberative si esprimono infatti anche rispetto ad *issues* che si articolano nel medio e lungo periodo. L’orizzonte temporale del piano strategico di una città va ben oltre la durata della legislatura comunale o provinciale. E, si noti, nella sua elaborazione sono state coinvolte tutte le principali forze politiche del territorio che su quel piano, su quella visione, su quella prospettiva di sviluppo non solo hanno investito tempo e risorse, ma soprattutto hanno raggiunto un *accordo*. È vero che il piano strategico non è una decisione politica in senso stretto. Tuttavia è praticamente impossibile che alle successive elezioni si presenti una lista il cui programma si discosta significativamente dal piano strategico tracciato. In questo senso, alcune forme di democrazie deliberativa (non tutte) vincolano nel tempo la strutturazione delle alternative di *policy*, al di fuori dei canali della rappresentanza e della competizione elettorale.

Ci siamo qui limitati ad illustrare alcuni problemi che sorgono quando si analizza il problema della democrazia deliberativa sulla base di strumenti teorici rigorosi. E ci sembra che quanto abbiamo detto rappresenti un ulteriore incentivo ad indagini serie, scevre da distorsioni ideologiche e fondate empiricamente su un fenomeno le cui potenzialità sono perlomeno pari ai suoi limiti¹⁴.

4. Perché studiare il bilancio partecipativo a Grottammare?

La ricerca che viene presentata in questo Quaderno risponde esattamente a questi requisiti: è un’indagine empirica accurata che analizza un caso esemplare di democrazia deliberativa, cioè l’esperienza del bilancio partecipativo a Grottammare.

Perché un’istituzione come la Camera di Commercio di Macerata dovrebbe occuparsi di democrazia deliberativa? In particolare, perché focalizzare l’attenzione sulla cittadina di Grottammare che, come noto, non si trova nella provincia di Macerata? Rispondiamo con ordine ai due interrogativi.

Apparentemente la democrazia deliberativa ben poco ha a che fare con le Camere di Commercio e, quindi, l’interesse mostrato per questo tema attraverso questo Quaderno avrebbe un valore puramente accademico. Così di fatto non è. Infatti, come ha fatto notare Marco Cammelli, il principio fondante le pratiche della democrazia deliberativa è l’*autoregolazione*, il fatto che i *decision takers* siano anche *decision makers*, che i governati assumano in quelle arene anche il ruolo di governanti¹⁵. E l’autoregolazione degli interessi è il principio fondante delle Camere di Commercio che, non solo sono storicamente le eredi delle corporazioni medioevali¹⁶, ma sono oggi sedi di democrazia economica. Analizzare le *nuove* forme di autoregolazione degli interessi ed il loro impatto sul funzionamento del sistema politico e del sistema economico significa quindi, per una Camera di Commercio, riflettere anche sul proprio

¹⁴ Un’analisi equilibrata ed aggiornata dei limiti e delle potenzialità della democrazia deliberativa si trova in LUIGI BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, “Stato e Mercato”, 1/2005, pp. 69-88.

¹⁵ Cfr. M. CAMMELLI, *op. cit.*, p. 91-92.

¹⁶ Sul punto rimando a LUCA LANZALACO, *Business Interest Associations*, in J. ZEITLIN AND J. JONES (eds.), *Handbook of Business History*, Oxford, Oxford University Press, in print.

ruolo come arena *potenzialmente* deliberativa, in cui le espressioni territorialmente radicate delle forze produttive individuano, definiscono e scoprono attraverso il dialogo, l'argomentazione e la documentazione gli interessi collettivi dei cittadini e delle imprese. Temi quali la crisi dei canali tradizionali della rappresentanza, il carattere integrato e territorialmente definito delle nuove politiche pubbliche, il grado di inclusività dei processi deliberativi, l'apertura dell'arena deliberativa a tutti i soggetti presenti sul territorio, l'impatto della democrazia deliberativa sui processi decisionali istituzionali riguardano, non marginalmente, anche le Camere di Commercio.

Perché Grottammare? Ai fini della comprensione dei processi deliberativi il caso di Grottammare è estremamente interessante per due ragioni. In primo luogo, l'esperienza si colloca in quella che abbiamo chiamato la prima fase del ciclo di vita dell'innovazione, cioè quella della sua genesi. Infatti, Grottammare è stato il primo esperimento di bilancio partecipativo in Italia. Analizzarlo dettagliatamente, come la ricerca qui presentata fa, ci permette di capire quali sono stati i fattori che hanno portato *originariamente* all'innovazione istituzionale e di valutare criticamente le esperienze in cui invece queste pratiche (non solo il bilancio partecipativo, ma anche la pianificazione strategica, i patti territoriali, ecc.) sono state trapiantate *rigidamente e artificiosamente*¹⁷.

In secondo luogo, Grottammare è un caso di successo in cui, pur essendo presenti alcune difficoltà alla cui analisi Pier Paolo Fanesi dedica particolare attenzione, la democrazia deliberativa non è stata certamente rituale, ma anzi si è dimostrata un efficace *strumento di governo*. Grottammare costituisce, quindi, un "laboratorio" all'interno del quale noi possiamo individuare i fattori che spiegano il successo delle pratiche deliberative. Anticipando quanto si vedrà dettagliatamente nelle prossime pagine, possiamo dire che il successo dell'esperienza di Grottammare è dato dalla presenza simultanea di tre elementi. In primo luogo, l'esistenza di un *vettore politico*, cioè il movimento di *Solidarietà e Partecipazione*. L'introduzione del bilancio partecipativo non è stata un'operazione di mera ingegneria istituzionale "calata dall'alto" ma si collega ad una profonda crisi politico-istituzionale a livello locale e ad un'importante scadenza politica, cioè le elezioni amministrative del 1994. In secondo luogo, questa forza politica aveva un preciso progetto di *sviluppo locale* che si contrapponeva nettamente a quello in corso di realizzazione. Il bilancio partecipativo, quindi, non è stato una semplice pratica di governo, ma è stato lo strumento per coinvolgere la cittadinanza residente nell'affermazione di un progetto di turismo e di crescita economica sostenibile. Progetto che, molto probabilmente, non si sarebbe potuto affermare senza un'innovazione radicale dei meccanismi della rappresentanza e della decisione politica. Infine, punto di importanza fondamentale, l'innovazione istituzionale si è caratterizzata a Grottammare per la sua *flessibilità* e la sua *scarsa formalizzazione* e questo ha consentito di introdurre gradualmente modifiche, di correggere errori e di apprendere dall'esperienza garantendo la vitalità, l'efficacia e l'espansione delle pratiche deliberative e partecipative. In questo senso il bilancio partecipativo a Grottammare rappresenta un caso esemplare di *innovazione istituzionale permanente*, dal quale molto si può imparare.

Per concludere, l'esperienza di Grottammare dimostra come l'introduzione di arene e di pratiche deliberative, per avere successo e, soprattutto, per non essere oggetto di facili strumentalizzazioni demagogiche, debba essere concepita più che come una semplice *tecnica amministrativa*, come una *pratica politica*. E questo vale anche per altre forme di innovazione istituzionale.

¹⁷ Si veda, per esempio, l'esame critico dell'esperienza del comune di Altidona svolta da ACHILLE MAJOLINO nella bella tesi di laurea su *Democrazia deliberativa e politiche pubbliche: il caso di Altidona*, Facoltà di Scienze politiche, Università degli studi di Macerata, a.a. 2004/2005, relatore prof. Luca Lanzalaco.

Democrazia partecipativa e sviluppo locale: il caso di Grottammare

*di Pier Paolo FANESI
Comune di Grottammare*

1. Il contesto

Studiare l'esperienza amministrativa di Grottammare dal 1994 ad oggi risulta piuttosto complesso se si utilizzano i tradizionali strumenti della scienza politica e della scienza dell'amministrazione. Infatti, la conoscenza del contesto all'interno del quale la società civile è riuscita ad organizzarsi, in un momento di forte tensione politica ed istituzionale a livello sia nazionale che locale, è una precondizione essenziale per la piena comprensione dei processi sociali ed amministrativi di seguito esaminati.

In particolare, è molto interessante vedere come un vero e proprio *movimento cittadino* sia riuscito ad unirsi attorno ad un obiettivo specifico e ambizioso, cioè uscire dalla crisi politico-amministrativa in cui versava il Comune di Grottammare agli inizi degli anni '90. Inoltre, per il movimento, ciò sarebbe dovuto avvenire con la promozione di un nuovo modello di sviluppo locale basato sull'equità, la sostenibilità e, soprattutto, sulla condivisione dei risultati da raggiungere attraverso il coinvolgimento dei cittadini in arene inclusive e l'attivazione di dinamiche partecipative. In questo senso possiamo fin da ora affermare che nell'esperienza di Grottammare, innovazione istituzionale e politiche di sviluppo locale rappresentano due facce della stessa medaglia.

Le elezioni amministrative del 1994 rappresentarono lo strumento naturale, la "finestra d'opportunità" attraverso cui questo approccio poteva tramutarsi in reale azione di governo locale; la scadenza elettorale portò infatti la trasformazione del movimento cittadino in una lista civica denominata "Solidarietà e Partecipazione". Ma procediamo con ordine.

A livello nazionale i primi anni '90 rappresentarono per l'assetto politico ed istituzionale uno snodo cruciale nella storia della Repubblica italiana, dal quale si intuì che la politica sarebbe cambiata profondamente a partire dai modi con cui essa si ancorava al tessuto sociale. *Tangentopoli*, infatti, portò a galla un sistema di corruzione diffuso che screditò agli occhi della società civile sia l'apparato politico sia il mondo dei partiti, inaugurando così un periodo di malcontento generale verso la macchina statale e verso tutto il sistema partitico. Nel caso di Grottammare, a tutto ciò si aggiunse nel corso del 1994 un ulteriore elemento di crisi, cioè il commissariamento amministrativo in seguito a pochi mesi di governo di una coalizione di centrodestra che versava in notevole difficoltà.

Ed è in questo contesto ricco di contraddizioni ma anche particolarmente fertile e reattivo, come dimostreranno gli oltre dieci anni di amministrazione, che inizia l'esperienza di *Solidarietà e Partecipazione*. Nato come un vero e proprio movimento collettivo su scala locale, ha rappresentato il punto di convergenza naturale e spontaneo di numerose forme di partecipazione politica che avevano luogo all'interno,

ma anche all'esterno, delle formazioni partitiche della sinistra locale. Successivamente, si trasforma in lista civica assumendo alcune caratteristiche di un partito politico e dopo le elezioni del 1994 diventa forza di governo. Il tutto, si noti, senza mai perdere la sua matrice originaria di arena inclusiva attraverso cui i cittadini vengono direttamente coinvolti nella gestione della città. In particolare sono due i tratti distintivi di questo movimento-partito.

In primo luogo, la sua composizione. In *Solidarietà e Partecipazione* troviamo, infatti, non solo esponenti e militanti dei partiti politici tradizionali, ma anche "semplici cittadini", senza alcuna esperienza politica precedente, che si sono riconosciuti nel programma di questa nuova formazione ed hanno quindi deciso di contribuire alla sua affermazione e al suo successo. In secondo luogo, elemento costitutivo di *Solidarietà e Partecipazione* è sicuramente la rilevanza assunta dalla *partecipazione*, che non solo compare nel nome del movimento-lista, ma anche nel suo programma elettorale, nei suoi principi ispiratori e nelle pratiche adottate¹. Ricordiamo qui di seguito alcuni dei suoi punti programmatici:

a) Obiettivo della lista è governare il comune di Grottammare basandosi sui principi della solidarietà e della partecipazione.

b) Il movimento non si pone come alternativa alle aggregazioni partitiche o associative, ma come luogo di valorizzazione delle differenze e di promozione del coinvolgimento attivo delle realtà associative presenti a livello locale.

c) Il programma amministrativo e le candidature della lista elettorale *Solidarietà e Partecipazione* sono discusse ed approvate dall'Assemblea del movimento.

d) Ogni consigliere comunale, così come ogni militante o associazione che sostiene il movimento, ha assoluta libertà di giudizio e di espressione anche in dissenso rispetto alla maggioranza.

e) Tra gli intenti del movimento vi è quello di salvaguardare, consolidare ed ampliare le reti dei Comitati di quartiere (arene deliberative) quali strutture portanti, spontanee e non istituzionalizzate della partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali.

Abbiamo insistito sulle caratteristiche e le peculiarità di *Solidarietà e Partecipazione* per due motivi ben precisi. In primo luogo, perché parlare di partecipazione dei cittadini all'inizio degli anni Novanta in Italia rappresentava un fatto di grande portata innovativa. Nessuna forma di democrazia partecipativa o deliberativa aveva preso piede in Europa ed il governo locale operava solo ed esclusivamente tramite i tradizionali meccanismi di delega e rappresentanza. E l'unica esperienza significativa, quella di Porto Alegre², si trovava in un altro continente. Potremmo quindi dire che l'innovazione delle forme della *partecipazione politica* ha preceduto — e, come cercheremo di dimostrare nel seguito, ha creato le condizioni necessarie per — *l'innovazione istituzionale*.

2. Il Bilancio partecipativo come strumento per realizzare un modello di sviluppo locale condiviso

Il Bilancio partecipativo nasce contestualmente alla vittoria di *Solidarietà e Partecipazione* alle elezioni amministrative del '94 e rappresenta il principale canale

¹ Giova qui ricordare che anche il programma fu redatto con la partecipazione dei cittadini attraverso numerose assemblee cittadine e la costituzione di alcuni gruppi di lavoro tematici.

² Porto Alegre rappresenta l'esperienza più importante di Bilancio Partecipativo nel mondo, oltre che una delle più antiche e strutturate. Iniziato alla fine degli anni '80 con la vittoria del PT, continua ad essere un punto di riferimento in tema di partecipazione politica.

attraverso cui si strutturano a Grottammare le relazioni tra amministratori e amministrati. Con il Bilancio partecipativo la partecipazione politica dei cittadini esce dall'alveo della periodicità delle scadenze elettorali e si innerva, invece, in modo permanente e sistematico nell'intero processo politico-amministrativo nel corso della legislatura, in un'ottica di consultazione e codecisione amministrativa.

Avviato in maniera quasi inconsapevole³, poiché scarse erano le conoscenze sull'esperienza sudamericana di Porto Alegre, il processo partecipativo rappresentò la sfida che la neoletta giunta dovette affrontare: il bilancio di previsione annuale. La scelta di coinvolgere la cittadinanza nella redazione di un documento così importante per la vita della collettività fu un passaggio delicato e non privo di momenti di tensione. Tuttavia, ha inaugurato una procedura decisionale, ora decennale, che oltre ad essere innovativa è stata migliorata e adattata nel corso del tempo fino a diventare un *modus operandi* amministrativo importante per i cittadini ma, soprattutto, indispensabile per gli stessi amministratori.

Nei suoi tratti generali, la struttura del percorso di Bilancio partecipativo è finalizzata a coinvolgere in modo continuativo e sistematico il maggior numero possibile di cittadini nell'iter decisionale attraverso cui viene redatto il bilancio comunale, assegnando valore deliberativo alle arene inclusive attraverso cui questo processo si articola. Le finalità del bilancio partecipativo furono fin dalle origini essenzialmente tre. Il primo obiettivo fu di attivare, coerentemente con il programma elettorale di *Solidarietà e Partecipazione*, la partecipazione dei cittadini nella decisione più importante che un governo, sia esso locale, regionale o nazionale, deve prendere, cioè l'allocazione delle risorse economiche a sua disposizione. Il secondo, forse meno evidente, ma non per questo meno importante, fu di responsabilizzare i cittadini nei confronti di una decisione che essi stessi hanno contribuito a prendere. Il terzo, infine, fu di ridisegnare gli *spazi* dell'agire amministrativo, da sempre considerati ad esclusivo appannaggio di tecnici ed esperti del settore, aprendo ai contributi e agli interventi dei cittadini il governo del territorio. Data l'importanza che il Bilancio partecipativo ha nell'esperienza di Grottammare, vediamo molto sinteticamente come si articola questo processo decisionale.

2.1 Il ciclo del percorso partecipativo

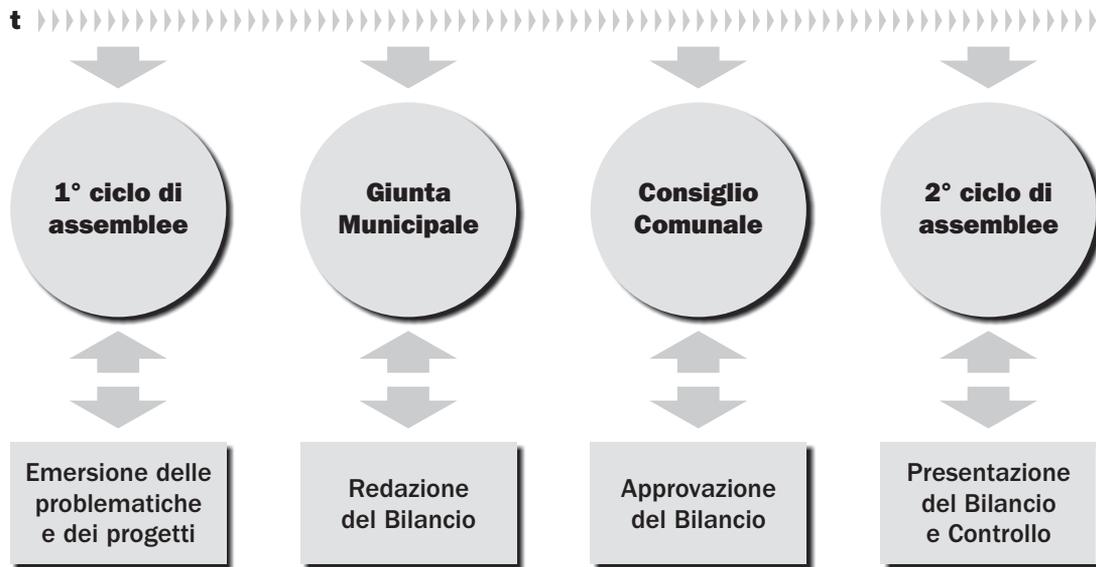
Un percorso partecipativo, per essere efficace e in grado di produrre effetti sostanziali all'interno del tessuto sociale con il quale si rapporta, deve diventare punto di riferimento sia per gli amministratori che per i cittadini e questo è stato possibile grazie alla strutturazione del *ciclo annuale di bilancio*. La sua *ciclicità* e la sua *periodicità* hanno fatto sì che esso diventasse il principale strumento di dialogo tra amministratori e cittadini al fine di giungere a decisioni condivise.

Anzitutto, vi è un primo ciclo assembleare finalizzato a raccogliere richieste, segnalazioni e progetti per lo sviluppo del territorio (vedi figura 1). Una volta effettuata questa importante opera, si procede alla redazione del Bilancio, tenendo conto di quanto emerso dalle assemblee. Non tutte le richieste vengono accettate, bensì vengono scartate, al fine di evitare forme di facile demagogia, quelle che esulano dalle competenze del Comune e che richiedono un impegno di risorse non disponibili. Una volta che Giunta e Consiglio hanno redatto il bilancio, esso viene illustrato ai cittadini nel corso di un secondo ciclo di assemblee, nel corso del quale è possibile effettuare un'importante opera di controllo sul documento contabile e sull'efficacia del processo di decisione ed implementazione. I Comitati di quartiere affiancano tutti i

³ Non si chiamava ancora Bilancio Partecipativo. La definizione nominale si è avuta solo successivamente attraverso la tematizzazione delle esperienze sudamericane avvenuta grazie ad articoli sui *Social Forum* mondiale ed europei.

passaggi del processo garantendo, come vedremo tra poco, il suo carattere partecipativo ed inclusivo.

fig. 1 Passaggi essenziali del processo partecipativo



A partire dal 2003 vengono introdotte alcune importanti modifiche che non analizziamo in quanto, per ragioni che illustreremo dettagliatamente tra poco, la nostra indagine si focalizza sul periodo che va dal 1994 al 2003. Qui ci limitiamo a sottolineare come l'introduzione di questi cambiamenti sia stata possibile per l'elevata *informalità* che ha caratterizzato, a differenza di quanto accaduto altrove, l'esperienza di Grottammare. Non solo il processo partecipativo è stato regolato da un insieme di regole molto scarno ed essenziale, ma il Bilancio partecipativo non è stato mai inserito nello Statuto comunale. Questo ha permesso di realizzare un'elevata *flessibilità* delle pratiche partecipative e di adattarle alle esigenze che via via si ponevano, evitando che diventasse mero rituale.

2.2 Le Assemblee

Le *assemblee di quartiere*, così come quelle *cittadine* e *tematiche*, rappresentano uno dei momenti più importanti del processo partecipativo; esse si pongono, anche fisicamente, come arena in cui si incontrano interessi privati e pubblici, grandi organizzazioni e singoli cittadini, imprenditori ed operai, contadini ed impiegati. In questa sede i cittadini avanzano le richieste d'intervento da parte dell'Amministrazione comunale su specifici punti (viabilità, verde pubblico, manutenzione ordinaria e straordinaria, ecc.) che possono avere sia valenza generale, cioè relative all'intero comune, che locale, cioè inerenti uno specifico quartiere. Una volta verbalizzate, le richieste vengono sottoposte ad un'analisi finalizzata ad accertare sia la realizzabilità tecnica che la copertura finanziaria degli interventi proposti. Se approvati, gli interventi vengono inseriti, attraverso un procedimento di garanzia che prevede la partecipazione attiva degli stessi cittadini, fra le opere da realizzare all'interno dell'esercizio, prevedendone la spesa nel Bilancio di competenza nonché nel Piano triennale degli investimenti.

Nella fase iniziale le Assemblee hanno raggiunto livelli di partecipazione molto alti, soprattutto nei quartieri a sud dell'area comunale, in quanto sono state percepite

come uno strumento indispensabile per superare la fase di stallo politico e di blocco decisionale che negli ultimi anni aveva caratterizzato la vita del Comune, e che aveva provocato l'accumularsi di gravi problemi per tutta la popolazione. Successivamente i cittadini hanno imparato ad utilizzare nel modo più opportuno le Assemblee come sedi in cui è possibile far presenti problemi, valutare e trovare soluzioni insieme agli altri, consigliare e criticare l'Amministrazione. Ai vecchi e tradizionali incontri tra Giunta e cittadini che precedevano le elezioni ed erano unicamente finalizzati a raccogliere consenso, si sono in breve sostituite delle pratiche di vera e propria codecisione. È opportuno sottolineare come le Assemblee svolgano una funzione di fondamentale importanza per l'Amministrazione, indipendentemente dal valore intrinseco che ha la partecipazione politica. I cittadini, infatti, sono dei veri e propri "sensori" sul territorio in grado di percepire — e poi di segnalare nel corso delle Assemblee — i problemi, le emergenze e le necessità che possono sfuggire all'Amministrazione.

Il ruolo delle Assemblee è stato determinante nel passaggio di *Solidarietà e Partecipazione* da movimento-lista a forza di governo locale. L'immediata istituzione di canali partecipativi diffusi ed innovativi, infatti, non solo ha legittimato il suo ruolo ma, cosa ancora più importante, ha permesso di attivare un efficace e prezioso *strumento informativo* — diventato poi cruciale nel processo di *policy making* — necessario per una "neoclasse politica" che non aveva esperienze di governo precedenti. Dunque, le Assemblee di quartiere devono essere considerate non come una "concessione" che l'Amministrazione fa ai cittadini in cambio della loro fiducia, ma come un'opportunità che la Giunta ha di attingere da un vero e proprio serbatoio di informazioni, idee e suggerimenti, cioè i cittadini. E ciò è tanto più vero per un'amministrazione *comunale*, che per acquisire e consolidare il consenso non può basarsi sul richiamo ideologico e deve invece sviluppare la sua capacità di *problem solving*.

2.3 I Comitati di quartiere

Queste organizzazioni sono l'altro pilastro su cui poggiano i meccanismi partecipativi a Grottammare. Già esistenti prima del 1994, essi furono riscoperti e valorizzati, assegnando loro un ruolo decisivo nel processo partecipativo. Nel corso delle prime Assemblee vennero formalmente istituiti i Comitati che avevano il compito di seguire, promuovere, facilitare e sostenere la partecipazione nel corso del tempo. La loro funzione è di assicurare che le dinamiche partecipative non si limitino alla fase delle Assemblee, ma assumano invece *continuità*, sviluppandole anche in altri settori dell'amministrazione locale⁴. In precedenza, la loro azione era occasionale e rivolta ad un singolo evento⁵, dal 1994, con la Giunta di *Solidarietà e Partecipazione*, essi assumono stabilità e, soprattutto, intervengono direttamente nei processi di *policy making* coinvolgendo i cittadini nell'operato e nelle decisioni amministrative. Le attività che svolgono sono numerose: vigilano sul regolare svolgimento delle Assemblee, verificano la congruenza delle loro decisioni, controllano se ciò che viene richiesto trova seguito nell'azione di governo locale e, nel caso in cui ciò non accada, richiedono le motivazioni di questi inadempimenti al fine di informare i cittadini. Oltre a queste fondamentali funzioni di controllo sull'operato della Giunta, i Comitati integrano l'operato delle Assemblee avanzando e discutendo proposte che non sono state discusse in sede assembleare, segnalano disservizi alla Giunta, richiedono

⁴ Un esempio è stato allargare la partecipazione cittadina alla progettazione dello sviluppo urbano, quindi al Piano Regolatore Generale; in questo ambito, come si vedrà più avanti, i Comitati di Quartiere hanno giocato un ruolo fondamentale.

⁵ Ad esempio per evitare la costruzione di un nuovo Centro Commerciale o di un porto immenso.

Assemblee straordinarie e, in alcuni casi, gestiscono spazi e fondi pubblici. Quindi i Comitati rappresentano la dimensione permanente dell'esperimento partecipativo, fornendo un dialogo continuo e diretto tra amministratori ed amministrati, al di fuori del periodico e più solenne incontro Assembleare *pre* e *post* Bilancio.

I Comitati sono il "motore" della democrazia partecipativa a Grottammare e la loro azione impedisce che il Bilancio partecipativo diventi una mera procedura rituale. L'efficacia della loro azione sembra essere dovuta a due fattori. Il primo è che al loro interno collaborano, con gli stessi diritti, sia iscritti e militanti dei partiti politici sia normali cittadini, che usualmente non svolgono attività politica. Attraverso i Comitati si sperimentano, quindi, forme di partecipazione innovativa che si pongono al di fuori dei canali tradizionali. E, si noti, tra la componente partitica e i Comitati non si viene a creare alcun rapporto di competizione. In secondo luogo, i Comitati non rivendicano alcuna funzione di rappresentanza dei cittadini nei confronti della Giunta né, ovviamente, viceversa. E ciò garantisce estrema autonomia e flessibilità.

Per concludere, il "segreto" dei Comitati e dell'efficacia della loro azione sembra essere la loro autonomia rispetto ai partiti e alle istituzioni, nonché il loro presentarsi come *arena* entro la quale si sviluppa il dialogo, essenza della democrazia deliberativa.

3. Gli esiti della democrazia deliberativa

Che impatto ha avuto l'inserimento di pratiche partecipative e deliberative a Grottammare? In che modo i cittadini di Grottammare hanno utilizzato l'opportunità che veniva loro offerta? In questo capitolo cercheremo di dare una risposta a questo interrogativo sulla base dei risultati di un'ampia ricerca empirica nel corso della quale sono stati ricostruiti dettagliatamente e minuziosamente 124 processi decisionali, cioè *tutte* le decisioni prese nel corso del decennio 1994-2003 adottando pratiche partecipative⁶.

Il periodo considerato, come abbiamo già anticipato, va dal 1994 al 2003. La data di inizio è sufficientemente chiara: nel 1994, infatti, *Solidarietà e Partecipazione* vince le elezioni. Perché, invece, fermarsi al 2003? Per almeno due ragioni importanti. La prima è che nel 2003 vi sono state nuove elezioni, sempre vinte dalla lista-movimento, ma è cambiato il Sindaco. Considerare solo i due mandati di Massimo Rossi, ha permesso quindi di garantire l'*omogeneità politica* del periodo considerato. Sappiamo infatti che a livello locale la personalizzazione della vita politica è molto elevata e, quindi, pur appartenendo alla stessa forza politica, due sindaci possono caratterizzare in modo differente l'operato dell'Amministrazione. In secondo luogo, nel 2003 la struttura del processo partecipativo a Grottammare è cambiata in modo molto significativo, contaminandosi con altre esperienze europee o sudamericane che nel frattempo si andavano sviluppando. La presenza di questa *discontinuità istituzionale* crea ovviamente enormi difficoltà in termini di comparazione dei dati e rende assolutamente sconsigliabile includere nell'analisi gli anni successivi al 2003.

Di seguito adotteremo due diverse strategie di ricerca. Nei primi paragrafi, adotteremo una strategia di ricerca *sincronica*, analizzando in forma *aggregata* tutti i dati relativi al periodo considerato. Successivamente adotteremo una strategia di ricerca *diacronica*, analizzando come sono cambiati *nel tempo* i comportamenti partecipativi.

⁶ La ricostruzione è avvenuta su fonti primarie, analizzando documentazione cartacea (atti del Comune di Grottammare, bilancio, verbali di Assemblee, ecc.), sia somministrando interviste semistrutturate a quasi tutti i protagonisti di questo pionieristico esperimento.

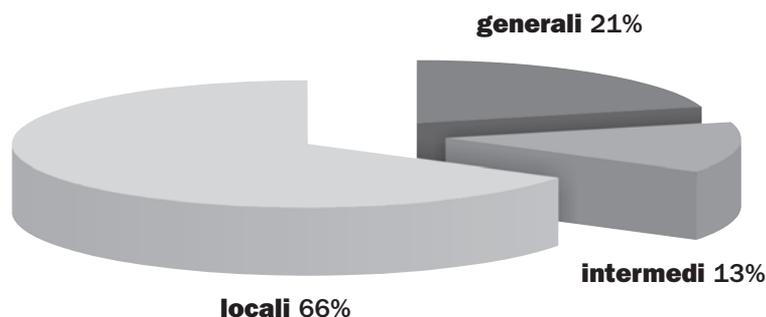
3.1 L'analisi sincronica: la scala degli interventi richiesti

Nel corso delle Assemblee i cittadini sono chiamati ad esprimere il loro parere non su grandi opzioni ideologiche, ma su questioni, su *issues* molto pratiche e concrete relative alle politiche pubbliche della cittadina in cui abitano. Tuttavia, anche in un contesto caratterizzato da un marcato pragmatismo, è possibile che le richieste di intervento assumano un grado variabile di *particolarismo*. L'intervento richiesto, infatti, può riguardare la via dove si abita, il proprio quartiere o l'intero Comune. In che misura i cittadini hanno utilizzato i canali della democrazia partecipativa per tutelare gli interessi *collettivi* di chi abita a Grottammare e in che misura li hanno utilizzati invece per perseguire gli interessi *particolari* di una via o di un quartiere? Ovvero, in termini più rigorosi, su che *scala* sono stati definiti gli interessi di chi ha utilizzato pratiche deliberative in questo decennio?

La questione è di centrale importanza, in quanto è plausibile ipotizzare che la *qualità* della partecipazione politica sia tanto maggiore quanto più ampia è la scala su cui i cittadini definiscono i loro interessi, ovvero quanto più questa corrisponde all'ambito della decisione che si sta prendendo. In altri termini, se il processo decisionale a cui sto partecipando è il bilancio partecipativo *del Comune di Grottammare*, la qualità della mia partecipazione sarà tanto più elevata quanto più io riesco a definire i miei interessi non solo in rapporto alla via o al Quartiere in cui abito ma anche (si noti, *anche, non solamente*) in rapporto *al territorio del Comune di Grottammare nel suo complesso*. Chiaramente non è facile raggiungere questo obiettivo ma è compito dell'amministrazione avvicinarsi il più possibile ad esso realizzando una democrazia partecipativa qualitativamente elevata, agendo anche sulla struttura del processo decisionale stesso, come è avvenuto a Grottammare

Al fine di stabilire il grado di particolarismo delle domande politiche espresse nel corso della elaborazione del Bilancio partecipativo, si sono suddivisi gli interventi richiesti a seconda dell'ambito dei loro effetti previsti. Due precisazioni terminologiche. Anzitutto, si è utilizzato il concetto di *effetti* nell'accezione più ampia possibile considerando quelli sia positivi che negativi, sia diretti che indiretti. In secondo luogo, si sono definiti effetti *generali* quelli relativi all'intero Comune, effetti *locali* quelli relativi ad un solo Quartiere e, infine, effetti *intermedi* quelli relativi a più Quartieri. I risultati emersi sono chiari (cfr. figura 2). Sono nettamente predominanti le richieste di interventi con effetti locali, meno rilevanti quelli con effetti generali e ancora meno quelli intermedi.

fig. 2 Ripartizione percentuale degli interventi richiesti in base ai loro effetti



L'analisi diacronica ci consentirà di capire meglio questi andamenti. Per ora è sufficiente sottolineare che l'Amministrazione aveva già rilevato come i cittadini utilizzassero le Assemblee per segnalare principalmente, anche se non esclusivamente,

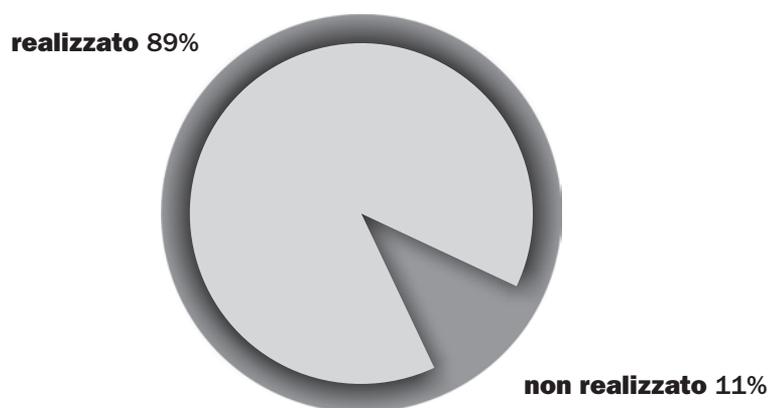
i loro problemi particolari e spesso immediati. Ha perciò ritenuto opportuno, dopo il 2003, introdurre delle modifiche nelle pratiche partecipative per indurre i cittadini a definire i loro interessi su scala più ampia e in un orizzonte temporale più lungo. Si sono distinte a livello procedurale le *segnalazioni* di piccoli interventi manutentivi e le vere e proprie *richieste di interventi* a livello di Quartiere e di città.

3.2 segue: l'efficacia dei processi deliberativi

Una seconda dimensione della *qualità* della partecipazione è la sua *efficacia*. Il coinvolgimento dei cittadini che effetti ha sortito? Ovvero, in termini più espliciti, è stato utile per i cittadini prendere parte a pratiche deliberative o, invece, è stato un mero rituale?

Per misurare l'efficacia dei processi deliberativi, abbiamo utilizzato un semplice indicatore, cioè la percentuale di interventi realizzati rispetto a quelli richiesti (vedi figura 3). Per interventi realizzati si intendono quelli implementati con successo, mentre quelli non realizzati (11%) sono tutti i restanti (non approvati, approvati ma non implementati, implementati ma con insuccesso). Quanto maggiore è questo valore percentuale tanto più le pratiche deliberative sono "servite".

fig. 3 Quota degli interventi realizzati rispetto a quelli richiesti



Si noti che questo dato può essere letto ed interpretato in due modi differenti, anche se non contrapposti. Un elevato grado di realizzazione degli interventi richiesti, da un lato, indica un elevato grado di *efficacia* delle pratiche deliberative e, dall'altro, genera una maggiore *fiducia* dei cittadini in queste forme di partecipazione. Si attiva così un *circolo virtuoso*: l'Amministrazione "si fida" dei cittadini (delle loro segnalazioni, delle loro richieste, dei loro suggerimenti) e i cittadini si fidano dell'Amministrazione e delle sue procedure decisionali.

I risultati della ricerca sono a questo proposito molto chiari: la maggior parte degli interventi richiesti dalle Assemblee sono stati realizzati. Ciò significa che il canale assembleare come veicolo informativo ha funzionato particolarmente bene dando, oggettivamente, ai cittadini uno strumento di intervento efficace e diretto. Queste conclusioni portano alla naturale conseguenza che se in futuro il Comune di Grottammare vorrà aumentare la partecipazione, dovrà farlo toccando altre "leve": la pubblicità degli eventi partecipativi, l'istituzione di nuove arene d'intervento per i

cittadini⁷, la raccolta di richieste anche al di fuori dall'Assemblea stessa⁸, un uso più intensivo e adeguato della comunicazione locale.

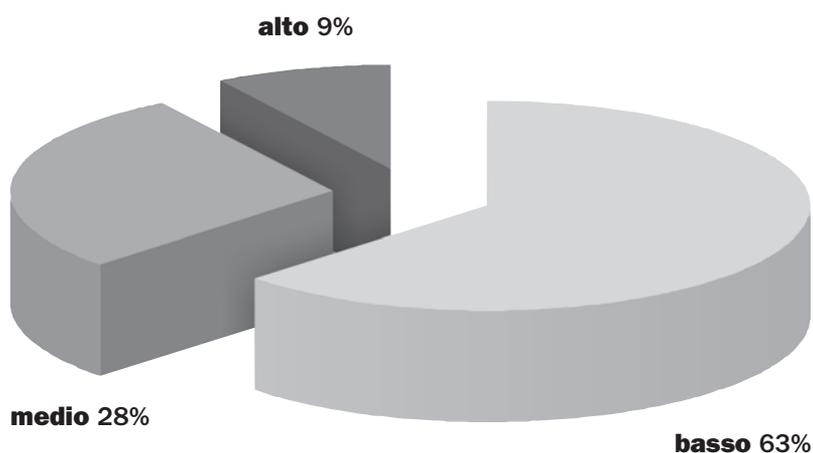
3.3 segue: l'impegno economico

In una realtà come quella di Grottammare, con un bilancio di piccola entità e caratterizzato da molte spese fisse, il limite economico-finanziario è gioco-forza uno dei principali ostacoli alla realizzazione degli interventi richiesti. Avere a che fare con interventi molto costosi significa, infatti, compromettere la riuscita di altri. Si pone quindi la scelta tra pochi interventi che impegnano ingenti quantità di denaro e molti interventi relativamente economici. Si tratta di una scelta eminentemente politica, non sempre facile da fare. Anche perché, se da un lato gli interventi più costosi sono quelli che, proprio perché impegnano consistenti quote di risorse pubbliche, dovrebbero essere sottoposti al vaglio delle pratiche deliberative, al fine di valutarne l'effettiva necessità, dall'altro, gli interventi poco costosi, una volta promessi, debbono essere necessariamente realizzati, proprio perché poco impegnativi sul piano finanziario. Ecco, quindi, che l'analisi della consistenza economica degli *interventi richiesti* nel corso delle Assemblee può darci un quadro molto realistico degli effetti dell'inserimento di pratiche deliberative. Inoltre, le informazioni che si possono avere da questi dati hanno un'importanza particolare, perché si inseriscono a pieno titolo nell'analisi di fattibilità degli interventi (vedi sopra).

Abbiamo quindi suddiviso gli interventi, richiesti nel corso dei 124 processi decisionali esaminati, in tre gruppi. Definiamo interventi ad *alto* costo quelli la cui realizzazione connoterebbe in modo inequivocabile un'Amministrazione e potrebbe richiedere l'attivazione di veri e propri investimenti pubblici. Consideriamo a *basso* costo gli interventi di natura essenzialmente manutentiva la cui realizzazione non modificherebbe la struttura del bilancio preventivo. Sono a *medio* costo quegli interventi che, senza presupporre espliciti impegni politici da parte dell'Amministrazione in carica, incidono sulla struttura del bilancio richiedendo, per esempio, la riallocazione di fondi già stanziati.

Anche in questo caso i risultati della ricerca sono espliciti (vedi figura 4). La richiesta di interventi a basso costo di realizzazione è nettamente superiore a quella di interventi ad alto e a medio costo.

fig. 4 Ripartizione percentuale degli interventi richiesti in base ai loro effetti



⁷ Internet può essere un metodo attraverso il quale raccogliere proposte e richieste d'intervento.

⁸ Promuovere "banchetti" per la raccolta di richieste d'intervento nel corso degli eventi del paese.

Questo dato ci porta a fare alcune considerazioni. La prima è che i risultati della ricerca confutano le tesi di chi si oppone a pratiche deliberative, sostenendo che il diretto coinvolgimento dei cittadini porta inevitabilmente al lievitare della spesa pubblica. Come si evince dall'esperienza di Grottammare, le richieste dei cittadini implicano in genere bassi costi di realizzazione. E ciò si collega molto probabilmente al particolarismo che, come abbiamo visto poco sopra, caratterizza le domande espresse in Assemblea. Interventi specifici, locali, manutentivi costano poco, ma per i cittadini sono importanti, in quanto molto probabilmente recepiscono come fastidiose e intollerabili le piccole mancanze più che l'assenza di grandi opere. Inoltre, non è da escludere che ci siano meccanismi di autoregolamentazione da parte dei cittadini, a più riprese dimostrata, in quanto consci dell'importanza dell'oculatazza nella gestione delle risorse municipali.

In secondo luogo, il dato qui analizzato è un dato *cronologicamente aggregato*, cioè relativo all'insieme degli interventi richiesti *nell'intero decennio*. La percentuale di interventi a basso costo si mantiene alta, molto probabilmente, perché si è innestato un circolo virtuoso: in questo campo l'Amministrazione può essere più rapida e flessibile e, quindi, i cittadini si rivolgono ad essa in misura sempre maggiore per questo tipo di interventi. L'efficacia implementativa genera ulteriore domanda di interventi: i cittadini hanno imparato che laddove l'impegno finanziario è contenuto l'Amministrazione interviene tempestivamente ed efficacemente e, quindi, si rivolge sempre più all'Amministrazione con richieste circoscritte e poco costose.

In terzo luogo, è plausibile ipotizzare che esista una relazione diretta tra la *consistenza finanziaria* dell'intervento richiesto e realizzato e la *qualità della partecipazione*. Nel caso della realizzazione di *Piazza San Giovanni*, nel quartiere *Ischia I*, si è assistito ad una partecipazione che è andata al di là del semplice momento assembleare. Prima era poco più che uno spiazzo di terra e successivamente il Comitato ha deciso di farne la piazza del quartiere; è stato chiesto ai bambini delle elementari come avrebbero voluto che fosse la loro piazza ed è stato fatto un concorso. I disegni sono stati portati nelle Assemblee e si è studiato un progetto che tenesse conto degli elementi comuni usciti dal concorso (fontana, verde, ecc). Il ricorso ad una maggiore partecipazione laddove più ingente è il costo degli interventi attuati, attiva logiche di responsabilizzazione dei cittadini che, da un lato, hanno modo di verificare direttamente come vengono spese elevate somme di denaro pubblico e, dall'altro, sono disincantati a criticare processi decisionali e implementativi a cui essi stessi hanno partecipato.

3.4 L'analisi diacronica: le aree di policy

Dopo aver analizzato l'ambito degli interventi richiesti, il loro grado di realizzazione e la loro consistenza finanziaria, consideriamo una quarta variabile fondamentale e cioè la *policy area*, ovvero il settore di intervento pubblico all'interno del quale si collocano gli interventi richiesti. Verso quali tematiche si indirizza l'attenzione di chi partecipa ai processi di democrazia deliberativa?

Per rispondere a questo interrogativo è emerso fin dall'inizio della ricerca come i risultati in forma aggregata avessero scarso significato e fosse, quindi, necessario muoversi in una dimensione diacronica. La variazione *nel tempo* verso specifici settori di intervento si è dimostrato essere, infatti, un dato troppo significativo per essere ignorato.

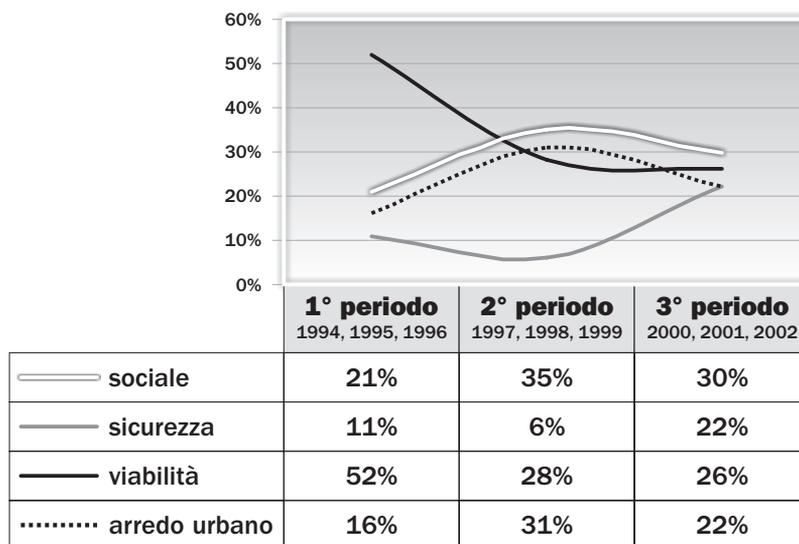
Anzitutto, da un punto di vista metodologico, si è dovuto affrontare immediatamente il problema della *collocazione cronologica* dei processi deliberativi. Vi sono processi che iniziano e si concludono nel giro di un anno (per es. approvazione e implementazione di interventi manutentivi) e processi che invece si collocano in più anni da un punto di vista finanziario e gestionale (progetti ed investimenti la cui realizzazione richiede più anni). È stato quindi impossibile

utilizzare come unità d'analisi cronologica l'anno solare e si è invece optato per la suddivisione del decennio considerato in tre periodi di tre anni l'uno. Questo ha consentito di includere in ogni unità di tempo (periodo) processi sia di breve che di lungo periodo. In secondo luogo, si sono definite le *policy area* che connotano ogni classe. Qui, attraverso un processo induttivo, sono state individuate quattro aree di *policy* — viabilità, arredo urbano, sicurezza e politiche sociali — che corrispondono ai settori di intervento più rilevanti per l'Amministrazione comunale.

Come emerge chiaramente dai risultati della ricerca (vedi figura 5), la dimensione longitudinale e diacronica è importante (*il tempo conta*), e si evidenzia un *ciclo di policy* in ognuno dei settori considerati.

Il caso più eclatante è sicuramente quello della richiesta di interventi sulla viabilità. È un settore di intervento la cui importanza è molto elevata in tutto il decennio. Tuttavia, dopo un "picco" durante il primo periodo, vede un calo di rilevanza e si assesta su valori simili a quelli degli altri tre settori di *policy*. La richiesta di interventi sulla viabilità rimane quindi sempre piuttosto alta, a testimoniare il fatto che ci troviamo davanti a problemi strutturali di non facile risoluzione e che sono avvertiti con particolare sensibilità da parte dei cittadini, anche perché incidono direttamente sulla qualità della vita quotidiana. L'apertura di un centro di aggregazione giovanile è sicuramente più importante che rimuovere un bidone della spazzatura che ostacola il traffico, ma è percepito come meno impellente dai cittadini, soprattutto se con quel problema devono fare i conti tutti i giorni. Anche da questo dato viene la conferma che le arene deliberative sono essenzialmente un vettore di raccolta di domande immediate, pressanti, circoscritte, particolari.

fig. 5 Rilevanza delle singole aree di policy nel tempo (espressa in valori percentuali per ogni triennio nel periodo 1994-2003)



Dopo aver spiegato la *rilevanza relativa* della richiesta di interventi in quest'area di *policy* rispetto alle altre, possiamo ora a spiegarne la *rilevanza nel tempo*. L'incidenza estremamente alta delle richieste di interventi in questo settore si spiega con il fatto che l'amministrazione dell'allora Sindaco Rossi trovò, appena insediata, una serie di problemi urbanistici derivanti da una gestione territoriale locale che aveva permesso una lottizzazione incontrollata del territorio, portando a compromettere la viabilità in maniera quasi irrecuperabile. Inoltre, i problemi della viabilità non solo rappresentavano oggettivamente un'emergenza per la cittadina, ma erano anche parte

integrante del programma elettorale di *Solidarietà e Partecipazione*. Con il tempo, questi problemi vengono risolti dall'Amministrazione comunale, che sul tema ha investito molte risorse, e ciò spiega perché, in termini relativi, quest'area di *policy* abbia perso progressivamente rilevanza.

La richiesta di interventi nel campo, rispettivamente, dell'arredo urbano e delle politiche sociali ha un andamento simile. Una crescita passando dal primo al secondo periodo e, successivamente, un declino lieve nel caso delle politiche sociali, più marcato per quanto riguarda l'arredo urbano, nel terzo periodo. Anche qui può essere d'aiuto una spiegazione "ciclica": dopo aver posto rimedio alle emergenze della politica della viabilità nel primo periodo, la cittadinanza rivolge la propria attenzione ad altri settori di *policy* meno urgenti (politiche sociali e arredo urbano) nel secondo periodo, per assestarsi poi — in seguito agli interventi dell'Amministrazione — nel terzo periodo. Sembra, quindi, confermata la sequenza che vede l'emergere di domande da parte della popolazione, il loro soddisfacimento da parte dell'Amministrazione e l'emergere di nuove domande. Non è un caso, infatti, che il settore che conosce nel terzo periodo un calo più evidente sia quello dell'arredo urbano, nel quale la soluzione dei problemi è *definitiva* (una panchina installata, rimane per un certo numero di anni), e non quello delle politiche sociali, in cui si possono trovare solo soluzioni *temporanee* (una situazione di degrado sociale rimane tale e, comunque, risolto un caso ne emerge un altro).

Curiosa è invece la dinamica delle politiche attinenti alla sicurezza. La loro incidenza è sicuramente bassa rispetto alle altre aree di *policy*, ma il suo andamento diacronico è marcatamente ondivago: si registra un calo dal primo al secondo periodo ed un aumento assai significativo (dal 6% al 22% degli interventi richiesti) dal secondo al terzo. Qui possono aver influito due ordini di fattori. Il primo — che potremmo chiamare "effetto di trascinamento" — è riconducibile al fatto che nel primo e nel terzo periodo ci sono state le elezioni politiche con una destra, punto di riferimento della cittadina adriatica alle politiche, che ha investito buona parte della sua campagna elettorale su temi riguardanti la sicurezza. Ciò potrebbe aver condotto i cittadini a riportare nelle Assemblee cittadine i temi della campagna elettorale nazionale. E questa percezione di insicurezza potrebbe essere stata acuita dall'aumento della popolazione immigrata che ha caratterizzato negli ultimi anni le Marche, con un lieve ritardo rispetto ad altre regioni italiane. Il secondo fattore, la cui incidenza dovrebbe essere verificata a livello empirico, potrebbe essere un reale aumento della criminalità a livello locale.

3.5 segue: la scala degli interventi richiesti

Dall'analisi appena svolta emerge come i processi deliberativi siano altamente dinamici. I cittadini imparano ad utilizzare le arene deliberative (*processi di apprendimento*) e, una volta risolti efficacemente dall'Amministrazione alcuni problemi, l'attenzione della cittadinanza si sposta rapidamente verso altre tematiche (*effetto di retroazione*) rafforzando la fiducia degli amministrati sia negli amministratori che nelle pratiche partecipative (*circolo virtuoso*).

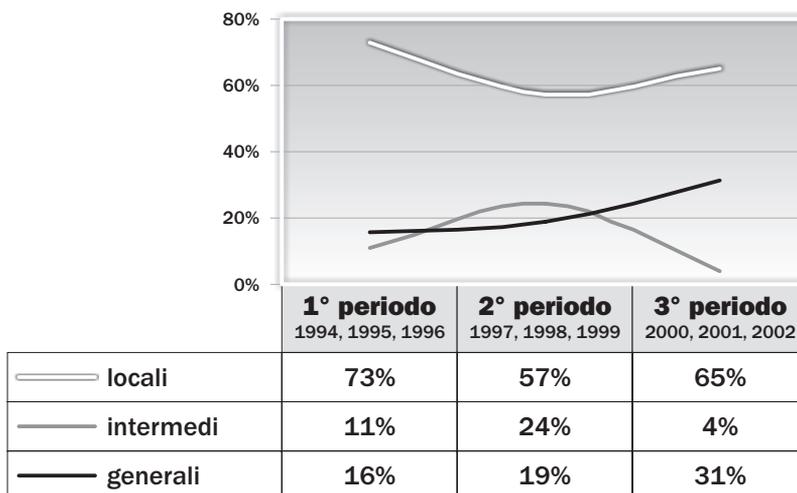
Dobbiamo, quindi, tornare ad un tema che avevamo trattato solo in prospettiva sincronica, cioè l'*ambito* delle richieste avanzate dai cittadini, e ad inquadrarlo invece in una prospettiva diacronica. Ciò permette di valutare se *nel tempo* vi sia stata un'evoluzione, o un'eventuale involuzione, nella *qualità* della partecipazione alle Assemblee, cioè se i cittadini abbiano definito su scala differente i loro interessi.

Le indicazioni offerte dalla ricerca sono di facile lettura (vedi figura 6). Gli interventi di carattere locale sono in tutto il periodo quelli maggiormente richiesti dalla cittadinanza, con un lievissimo calo nel secondo periodo ed un riassetto su valori simili a quelli originari nel terzo. La richiesta di interventi di livello intermedio segue un andamento esattamente inverso a quella degli interventi di tipo

locale. Pur essendo sempre inferiore, tende ad aumentare quando quest'ultima diminuisce (secondo periodo) e viceversa (primo e terzo periodo). È quindi plausibile ipotizzare che i due tipi di intervento siano succedanei. Definire i propri interessi su scala intermedia (interventi che insistono su più Quartieri) è un altro modo per definirli su scala locale. Si tratta cioè di due facce dello stesso fenomeno: il *particolarismo*. Se ciò fosse vero, allora, non vi sarebbe spazio per un miglioramento della qualità della partecipazione lungo questo asse, in quanto ogni richiesta di interventi su scala intermedia potrebbe tradursi con il tempo, e soprattutto se non soddisfatto, in uno su scala locale, e viceversa. Si tratta di un "gioco a somma zero" dove ciò che si guadagna da un lato viene perso dall'altro. Dove, invece, si registra una tendenza monotona crescente, seppure graduale e lenta, è nell'incidenza delle richieste di interventi generali, su scala comunale. Qui gli spazi per un miglioramento della qualità della partecipazione ci sono e non è un caso che l'Amministrazione abbia adottato opportune misure per incentivare questa tendenza e ridurre l'incidenza del particolarismo e del localismo esasperato (vedi sopra).

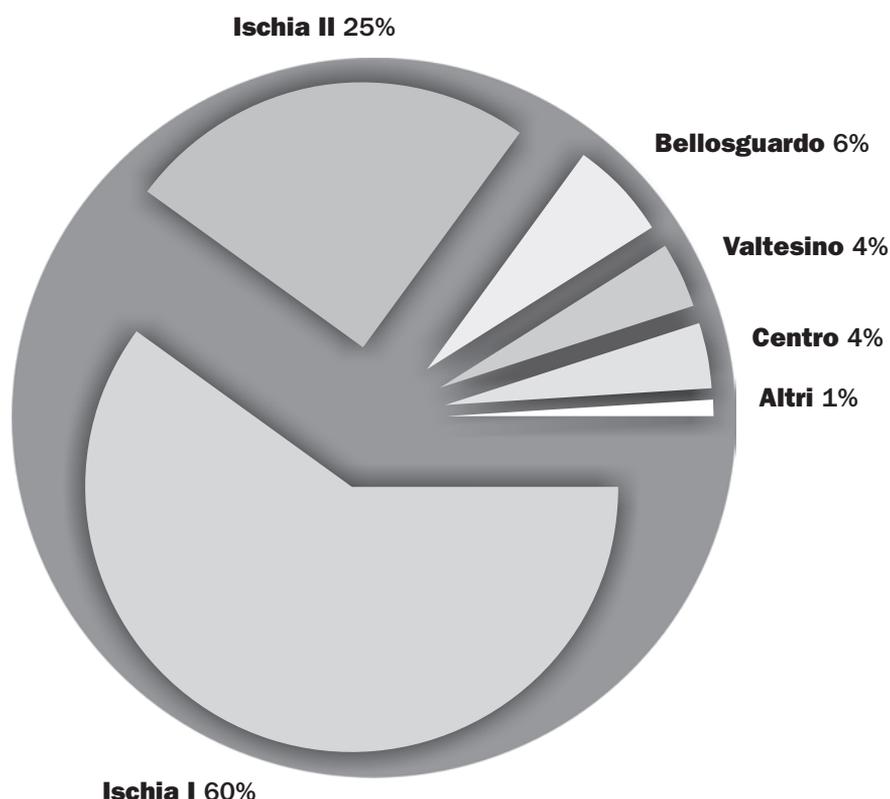
Questo ultimo dato percentuale, unito alla forte diminuzione in termini assoluti delle richieste localistiche, mostrano come il valore di educazione popolare, oltre che quello gestionale amministrativo, insito nell'applicazione di arene partecipative, sia emerso nel lungo periodo, rendendole sempre più come un luogo di discussione pubblica e generale per progettazioni che riguardano l'intera cittadina e quindi il benessere collettivo.

fig. 6 Evoluzione nel tempo della scala degli interventi richiesti



3.6 segue: inclusione sociale

Come abbiamo visto, il particolarismo sembra essere stato il principale problema dell'esperienza partecipativa a Grottammare. I cittadini hanno mostrato una significativa propensione a definire i loro interessi a livello di quartiere, mentre sono più refrattari a percepirla e definirli su scala più ampia, cioè comunale o interzonale. Sorge allora spontaneo domandarsi se la richiesta di interventi sia distribuita omogeneamente tra i vari quartieri o se, invece, al particolarismo sia corrisposta anche una distribuzione territoriale disomogenea della richiesta di interventi. Ovvero capire come le dinamiche partecipative si rapportino con il tessuto sociale e le eterogenee realtà territoriali e sub municipali.

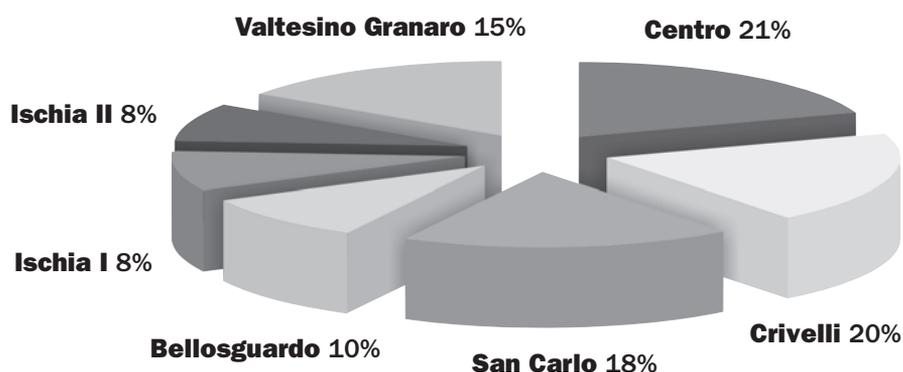
fig. 7 Distribuzione territoriale delle richieste distinte per zona nel periodo 1994-2003

Anche qui i risultati della ricerca sono estremamente espliciti (cfr. figura 7). Nel periodo 1994-2003 più dell'80% delle richieste di intervento provengono dalla zona sud della cittadina (quartieri *Ischia I* e *Ischia II*), mentre le altre zone hanno un'incidenza nettamente inferiore. È interessante notare come oggi questa situazione sia profondamente mutata (cfr. figura 8). Non solo la distribuzione territoriale degli interventi richiesti è molto più omogenea, ma il peso delle singole zone sembra essersi quasi invertito. I quartieri che oggi assumono un peso relativo maggiore sono proprio quelli della zona *Valtésino Granaro* e di una zona limitrofa (*San Carlo - San Gabriele - San Paterniano - Monti*), ossia quelle realtà sociali che inizialmente avevano avuto una partecipazione decisamente minoritaria. Questi due quartieri rappresentano, oggi, una realtà in forte espansione e si stanno sviluppando lungo una strada provinciale ad alto scorrimento che pone non poche problematiche ai vecchi e ai nuovi residenti. Non è un caso, dall'altra parte, che si sta formando un nuovo Comitato di Quartiere frutto di una necessità, molto sentita da parte dei cittadini, di organizzarsi al fine di far fronte all'intensa trasformazione che quella zona sta subendo.

Dall'altra parte, i quartieri prima maggiormente reattivi ai percorsi di partecipazione risultano oggi essere perfettamente nella media delle percentuali dei partecipanti delle altre zone e l'attività dei Comitati di Quartiere sembra essersi notevolmente attenuata.

Ci sembra quindi evidente che i percorsi partecipativi si ancorino meglio all'interno di situazioni territoriali e sociali più delicate poiché penalizzate (*Ischia I* e *Ischia II*) o comunque in via di sviluppo. E ciò significa che essi sono effettivamente in grado di promuovere processi redistributivi delle risorse in grado di garantire uno sviluppo equo ed omogeneo.

fig. 8 Distribuzione territoriale delle richieste distinte per zona nel 2006

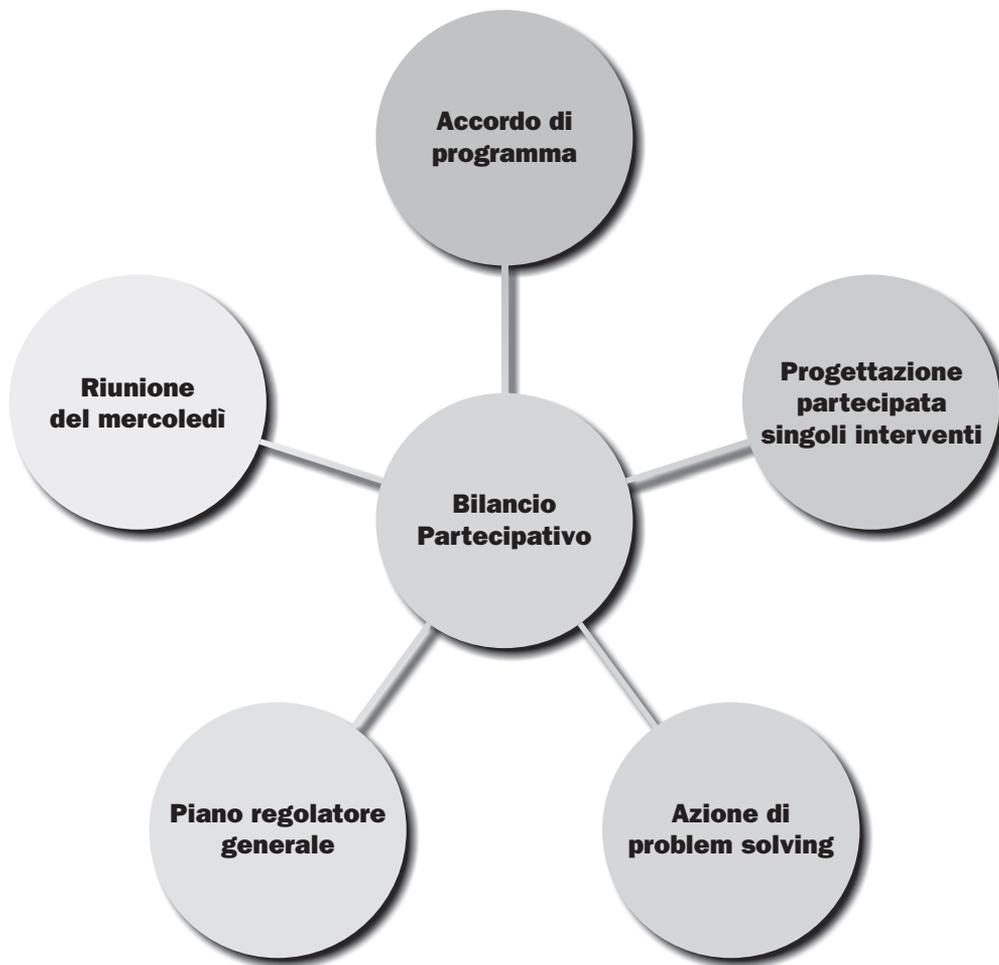


4. Oltre il Bilancio verso nuove arene partecipative

Quali sono gli sviluppi attuali dell'esperienza di democrazia deliberativa a Grottammare? La consapevolezza che la partecipazione dei cittadini e l'inclusione sociale sono stati i pilastri su cui si è fondato il cambiamento di *paradigma* nelle politiche di sviluppo, ha reso il trasferimento delle dinamiche partecipative dal Bilancio di previsione ad altre sfere dell'azione amministrativa un passaggio obbligato prima ancora che un virtuosismo di natura politica. Indubbiamente l'oggettiva difficoltà nella gestione del Bilancio, dovuta ad una serie sistematica di tagli da parte del governo centrale nei confronti degli enti locali, ha agevolato questo delicato quanto inevitabile passaggio.

Il momento deliberativo del movimento *Solidarietà e Partecipazione*, l'accordo di programma, la progettazione di un importante intervento cittadino, la naturale ed inevitabile azione di *problem solving* hanno costituito arene all'interno delle quali sperimentare queste nuove forme di partecipazione in un'ottica più ampia di gestione allargata. Fra tutte, l'esperienza del Piano Regolatore Generale è stata la più significativa da un punto di vista sia quantitativo, per l'alto numero di cittadini coinvolti, sia qualitativo, visti i risultati ottenuti che hanno permesso poi di intraprendere uno sviluppo territoriale e sociale sicuramente non convenzionale ma oggettivamente condiviso.

Come si evince, il Bilancio partecipativo, al di là di meriti specifici identificabili nell'ottimizzazione della distribuzione delle risorse all'interno della collettività locale, ha avuto un ulteriore merito riconducibile nella presa di coscienza da parte dell'Amministrazione della *replicabilità* delle pratiche partecipative. Attraverso il Bilancio partecipativo si è cioè affermata la consapevolezza del fatto che, non solo era possibile instaurare dinamiche inclusive all'interno di un documento contabile, ma era anche realizzabile una contaminazione positiva all'interno di ulteriori spazi dell'agire amministrativo e programmatico, incoraggiando lo *start up* di nuovi scenari di partecipazione popolare. Questo ha permesso alla partecipazione di diventare un "sistema" che rende comunque il Bilancio promotore e controllore dei diversi percorsi partecipativi, ponendosi come collante tra tutte le diverse sperimentazioni poste in essere (vedi figura 9). Attraverso il Bilancio partecipativo si è quindi attivato un processo di *apprendimento collettivo* che ha coinvolto sia le istituzioni che i cittadini e ha portato alla *diffusione graduale e spontanea* di pratiche partecipative in nuovi settori di vita e politica pubblica.

fig. 9 Relazione tra il Bilancio partecipativo e gli scenari inclusivi da esso attivati

5. Un nuovo modello di sviluppo

Gli oltre 10 anni di amministrazione da parte di *Solidarietà e Partecipazione* hanno portato ad un nuovo modello di sviluppo locale. Il modello delle precedenti Giunte era finalizzato a massimizzare l'*attrattività* di Grottammare, cioè la sua capacità di attirare uomini e capitali, senza prendere in considerazione i costi sociali ed ambientali che ciò avrebbe comportato. Il nuovo modello di sviluppo locale ha invece posto al centro della sua attenzione la *sostenibilità* dell'attività turistica — che, si noti, rimane comunque il pilastro dell'economia cittadina — per la comunità locale. Si è cioè passati da un modello di sviluppo che poneva la *qualità della vita* dei residenti come una variabile dipendente dai vincoli imposti dalla crescita economica ad un modello che è, invece, attento all'ambiente nonché al paesaggio urbano senza rinunciare alle opportunità, in senso economico e sociale, che ne derivano. Con la sua politica di sviluppo locale, *Solidarietà e Partecipazione* ha sfatato un mito e cioè che *turismo di qualità* significhi necessariamente turismo *d'élite*. Il *turismo a misura d'uomo* realizzato a Grottammare è contemporaneamente *di massa* e di *qualità*, soddisfa gli interessi e le legittime aspettative sia dei residenti che dei turisti.

La Giunta di *Solidarietà e Partecipazione* è quindi riuscita ad affermare un modello di sviluppo in grado di realizzare congiuntamente *sostenibilità* ambientale e sociale e *redditività* economica. Ci limitiamo qui a fornire alcuni esempi. Pur avendo

ostacolato la famigerata “industria delle vacanze”, già realizzata da molte altre realtà costiere, Grottammare ha visto crescere le presenze da 254.557 nel 1995 alle 490.760 del 2005, con un incremento del 93%⁹. In secondo luogo, si è avuta una regolamentazione del commercio locale tale da impedire che i ritmi incalzanti dell’offerta, organizzata attraverso la grande distribuzione, potessero far sparire le piccole realtà commerciali al dettaglio presenti sul territorio, lasciando i grandi spazi pubblici per infittire le relazioni sociali ed umane. In terzo luogo, dal 1995 ad oggi, si è avuto un aumento del 300% circa della spesa riservata al sociale e di oltre il 65% delle spese destinate alle iniziative culturali, alla promozione turistica e allo sport. Grottammare è riuscita a sostenere queste uscite puntando sulle entrate derivanti da un approccio fiscale fortemente progressivo. Da una tassazione sugli immobili uguale per tutti i cittadini si è passati ad un sistema differenziato per rispettare tutte le difformità del tessuto sociale cittadino e ad un’imposizione fiscale sulla prima casa pari al 4 per mille, il minimo consentito dalla legge, da una parte e dall’altra, ad una tassazione piuttosto elevata sulla seconda casa con la previsione di una penalizzazione in caso di inutilizzo dell’immobile.

Solo tenendo conto di tutti questi fattori si può comprendere come sia stato possibile, ad un anno dalle elezioni amministrative del 1994, tagliare 1.000.000 di metri cubi di edificabilità tutelando l’ambiente, il paesaggio, la qualità della vita e quindi, in ultima analisi, il turismo.

In un quadro di riferimento del genere hanno preso forma azioni amministrative inizialmente considerate coraggiose, ma che il tempo ha visto vincenti, come la realizzazione di una farmacia comunale che con i suoi fatturati ha contribuito in maniera importante all’incremento delle entrate extratributarie, oppure la chiusura al traffico veicolare in una zona del lungomare, ricca di attività commerciali, e del centro storico, borgo medioevale meta di turismo straniero e di grande interesse storico-culturale¹⁰. Ma anche politiche inclusive dirette agli strati più deboli, finalizzate a valorizzare la presenza degli immigrati con una consulta, un consigliere aggiunto, un centro servizi, una festa annuale anti-razzista, un capodanno multietnico che cresce edizione dopo edizione ed un’azione ferma e determinata in seno al consiglio comunale per dare dignità di cittadino all’immigrato attraverso l’attribuzione del voto amministrativo.

L’ipotesi che intendiamo avanzare — e che ovviamente deve essere sottoposta ad ulteriore e più approfondita verifica empirica — è che esista un rapporto tra il *nuovo modello di sviluppo* che si è affermato e i *percorsi partecipativi* che sono stati realizzati. Ovvero che, più in generale, esista un legame, non ferreo ma significativo, tra il *contenitore* e il *contenuto*, tra le *forme* della partecipazione politica e le *domande* che attraverso questa vengono espresse. L’attenzione alla *qualità della vita* del residente e del turista, e quindi alla sostenibilità sociale ed ambientale delle attività economicamente remunerative, che ha caratterizzato la gestione dell’Amministrazione di *Solidarietà e Partecipazione*, sono in parte spiegabili proprio dal fatto che nei processi decisionali relativi alle politiche del territorio sono stati coinvolti dei comunissimi cittadini *residenti*, che per motivi sia oggettivi che soggettivi erano i “naturalisti custodi” dei patrimoni ambientali, culturali, paesaggistici e relazionali di Grottammare.

⁹ Dati ufficiali Regione Marche.

¹⁰ A tutto questo va aggiunto un’importante rete di cooperazione internazionale che da Itiuba in Brasile, per promuovere la realizzazione di pozzi di acqua potabile contro la sete e la desertificazione, arriva ad Argirocastro (Albania), per la democratizzazione della gestione del territorio attraverso la pianificazione urbana, passando per lo Sri Lanka e un patto di gemellaggio con Daira Yreifa (tendopoli) della Repubblica Araba Sahrawi Democratica. Si tratta di interventi che, ovviamente, non incidono sul modello di sviluppo, ma qualificano l’azione del governo locale.



CAMERA DI COMMERCIO
Industria Artigianato Agricoltura

Macerata

Sede

via Tommaso Lauri, 7

Sede operativa

via Armaroli, 43
62100 Macerata

Settore Sviluppo e Sostegno Economico

tel 0733 2511 fax 0733 251268

promozione@mc.camcom.it

www.mc.camcom.it