



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA
"TOR VERGATA"**

FACOLTA' DI ECONOMIA

DOTTORATO DI RICERCA IN
Economia e Gestione delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche

CICLO DEL CORSO DI DOTTORATO
Ciclo XIX

Titolo della tesi
**Scelte strategiche Programmazione partecipata e
Rendicontazione sociale negli Enti Locali**

dottorando
Gianluca Antonucci

A.A. 2009/2010

Docente Guida/Tutor: Prof. Marco Meneguzzo

Coordinatore: Prof. Francesco Ranalli

INDICE

Introduzione	3
--------------	---

Parte prima

1. Programmazione e scelte strategiche negli enti locali	9
1.1 Governance e accountability	12
2. Strumenti di programmazione condivisa in Italia	22
2.1 Il Piano Strategico	22
2.2 L'Agenda 21 locale	24
3. Bilancio partecipativo e bilancio sociale	27
3.1 Bilancio sociale	27
3.2 Bilancio partecipativo	33
3.3 Dall' <i>accountability</i> alla partecipazione: bilancio sociale, bilancio partecipativo, bilancio partecipativo	38
4. Bilancio partecipativo come strumento di programmazione	42

Parte Seconda

1. Oggetto dell'indagine	46
1.1 Studio di caso	47
2. Le tre principali esperienze italiane di bilancio partecipativo	49
2.1 L'esperienza del Municipio XI di Roma	49
2.1.1 Il funzionamento	51
2.1.2 Analisi	57

2.2 L'esperienza di Grottammare	58
2.2.1 Il funzionamento	60
2.2.2 Analisi	63
2.3 L'esperienza di Pieve Emanuele	67
2.3.1 Il funzionamento	69
2.3.2 Analisi	71
2. 4 Analisi comparativa	72
3. Efficacia dei percorsi di bilancio partecipativo	79
3.1 La scarsa fiducia dei cittadini del Municipio XI al progetto partecipazione	80
3.1.1 Strumenti e metodi	80
3.1.2 Risultati	82
3.1.3 Conclusioni	87
3.2 Il successo dell'esperienza di Grottammare	88
3.2.1 Strumenti e metodi	89
3.2.2 Risultati	89
3.2.3 Conclusioni	94
4. Conclusioni.	96

APPENDICE **102**

Regolamento delle Assemblee Territoriali del Municipio XI di Roma

Manifesti di comunicazione e invito per i due cicli di assemblee di quartiere del Comune di Grottammare

Estratto dello Statuto del Comune di Pieve Emanuele relativo al Bilancio Partecipativo

Traccia per le interviste semi-strutturate ai cittadini del Municipio XI

Esempi di interventi di rilievo cittadino emersi dalle assemblee di quartiere "Decido anch'io" di Grottammare

Esempi di interventi di quartiere emersi dalle assemblee di quartiere "Decido anch'io" di Grottammare

Esempi di segnalazioni emerse dalle assemblee di quartiere “Gli amministratori ascoltano i cittadini” di Grottammare

Esempi di comunicazione fra sindaco e uffici competenti per la fattibilità degli interventi avutisi grazie alle segnalazioni dei cittadini nelle assemblee di quartiere “Gli Amministratori ascoltano i cittadini” di Grottammare

Bibliografia

121

Introduzione

La costruzione delle diverse politiche di sviluppo, dal livello sopranazionale fino a quello locale, incontra, sempre più spesso, la necessità di dover dare risposte nette ad esigenze spesso in contrasto fra loro.

Ormai quotidianamente, dal livello sovra-nazionale a quello più locale (anche a livello di singole circoscrizioni) il governo e la gestione del territorio vedono, da parte del gestore della cosa pubblica, la necessità di trovare una “quadratura del cerchio” riuscendo a fare sintesi fra esigenze diverse.

La soluzione deve derivare da una scelta che sia il più possibile condivisa in modo da riuscire a risolvere quelle difficoltà, talvolta insormontabili, che la realizzazione di infrastrutture di interesse nazionale o regionale incontra presso le comunità locali destinate a sopportarne i costi. Tali aspetti vengono oggi sintetizzati parlando genericamente di “sindrome NIMBY” (Not In My Back Yard, non nel mio giardino, ovvero non a casa mia).

Oramai sempre più spesso, grazie anche alla maggiore organizzazione e capacità di mobilitazione raggiunte dalla “società civile” negli ultimi anni, appare inevitabile, per i decisori politici, creare appropriati momenti di discussione che siano complementari ai normali istituti della democrazia rappresentativa, al fine di riuscire, attraverso un approccio collaborativo con le parti interessate, a superare tali situazioni di stallo.

Va inoltre considerato anche il fatto che la ricerca di percorsi condivisi nella gestione della cosa pubblica, oltre ad essere un valido strumento per riuscire a fare sintesi tra esigenze diverse, può svolgere anche una importante funzione per quel che attiene la crescita della fiducia da parte degli amministrati nei confronti dell’amministrazione.

Il presente lavoro parte proprio dall’analisi di questi aspetti trovando, nel bilancio partecipativo un utile strumento per dare adeguata risposta alla necessità di trovare sintesi fra esigenze contrapposte, riuscendo contemporaneamente ad accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti dei *policy makers* e ad aumentare così il *trust in government*.

La necessità di trovare soluzioni condivise ad interessi contrastanti ed il bisogno di incrementare il *trust in government* necessitano un ripensamento nella formulazione delle politiche a livello locale, orientato ad una maggiore comunicazione e ad una maggiore

propensione alla validazione e riconoscimento delle *performance* anche da parte degli utenti. Per questo motivo il presente lavoro è partito dall'analisi della situazione esistente in termini di *trust in government* analizzando l'importanza di *governance* e *accountability* quali leve fondamentali (sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda) per una maggiore condivisione e comunicazione delle scelte dei *policy makers*, al fine di trovare soluzioni condivise per interessi contrapposti ed accrescere la fiducia nei confronti della capacità, da parte delle amministrazioni locali, di raggiungere validi obiettivi.

Una volta definiti i termini generali relativi alla condivisione delle scelte nella programmazione delle politiche pubbliche si è analizzata in particolare la situazione presente in Italia. Nel capitolo 2 sono stati infatti presi in analisi gli strumenti di programmazione condivisa analizzando evoluzione e meccanismi di funzionamento dei piani strategici e di agenda 21 locale evidenziando come sia la pianificazione strategica che i piani di azione di Agenda 21 siano strumenti in grado di aprire *governance* e *accountability* anche al lato della domanda, dato che entrambi vedono il coinvolgimento diretto di diversi *stakeholder*, ma si tratta spesso di "attori privilegiati", nel senso che chi ha voce ed è partner nello sviluppo di piani strategici e protocolli di Agenda 21 è già un partner che rappresenta una "massa critica" in grado di far "sentire la propria voce". Raramente un cittadino comune viene coinvolto o ha accesso alla fase decisionale di un piano strategico o di Agenda 21. Si è quindi arrivati alla conclusione che piani strategici e protocolli di Agenda 21 non possono essere definiti veri e propri strumenti di programmazione partecipata, quanto piuttosto strumenti di coinvolgimento di attori privilegiati nella formulazione di programmi di sviluppo.

Un nuovo rapporto più diretto fra amministrazioni locali e cittadini amministrati, negli ultimi anni, si è invece avuto, anche in diverse realtà italiane, attraverso l'adozione di strumenti come il bilancio sociale per quel che riguarda una maggiore *accountability* (il lato dell'offerta) ed il bilancio partecipativo per quanto concerne una reale partecipazione, anche da parte dei singoli cittadini, alla attività delle pubbliche amministrazioni locali (lato della domanda). Per questo motivo nel capitolo 3 sono stati presi in analisi questi due strumenti.

Primo passo nel formulare l'analisi relativa ai due strumenti è stato quello di delinearne chiaramente nascita ed evoluzione in Italia, al fine di evidenziare chiaramente che, nonostante vi siano spesso fraintendimenti e incomprensioni nel loro utilizzo a livello

locale, si tratta invece di due strumenti con caratteristiche specifiche e ragioni differenti. L'analisi effettuata ha infatti avuto come punto conclusivo del capitolo 3, l'identificazione di bilancio sociale e bilancio partecipativo (distinguendo questo ultimo dal bilancio partecipato) in termini di *governante* e accountability individuando i diversi livelli di comunicazione e partecipazione presenti nei diversi strumenti.

Terminata la dovuta identificazione del bilancio partecipativo come strumento diverso dal bilancio sociale, nel capitolo 4 sono state analizzate le recenti teorie di analisi del bilancio partecipativo come strumento di programmazione sottolineando come le diverse esperienze possano essere racchiuse in tre macrocategorie: CSO phase; tracking phase; performance evaluation phase; ed evidenziando alcuni elementi chiave della partecipazione dei cittadini al bilancio delle pubbliche amministrazioni locali.

Dopo la prima parte di indagine sui diversi temi riguardanti il bilancio partecipativo quale efficace strumento di programmazione partecipata, la seconda parte del presente lavoro ha avuto ad oggetto una ricerca specifica sul bilancio partecipativo in Italia, cercando di dare risposta alla seguente domanda di ricerca: Le esperienze di bilancio partecipativo già sviluppate in Italia sono state in grado di operare sia dal lato dell'offerta che della domanda riuscendo quindi a stabilire un corretto rapporto tra amministrazione e amministrati?

Primo passo per cercare di dare risposta alla domanda è stato quello di fare una disamina approfondita, distinta e circoscritta, del fenomeno relativo alle esperienze italiane di bilancio partecipativo. Vista la peculiarità dell'oggetto d'analisi, che vede la centralità delle visioni degli attori coinvolti si è deciso di adottare, quale metodologia di analisi quella dello studio di caso per le seguenti motivazioni:

1. Il bilancio partecipativo è un fenomeno contemporaneo che, soprattutto in Italia, non ha ancora una ben chiara e definita modalità di attuazione all'interno delle amministrazioni pubbliche;
2. Le reali esperienze italiane pluriennali di bilancio partecipativo sono, come evidenziato nella prima parte del lavoro, solo tre (Grottammare, Pieve Emanuele, Municipio XI di Roma).

Lo studio di caso ha riguardato due aspetti fondamentali: un primo di analisi esplorativa ed un secondo di analisi descrittiva.

L'analisi esplorativa, riportata nel capitolo 2 della parte seconda, ha analizzato, per tutti e tre i casi presi in esame i seguenti aspetti:

1. nascita ed evoluzione del percorso di partecipazione
2. funzionamento dello stesso
3. analisi del fenomeno

Al termine della fase esplorativa, nel paragrafo 2.4 è stata effettuata un'analisi comparativa delle tre diverse esperienze sottolineando i seguenti aspetti:

1. Perdita di fiducia da parte dei cittadini e radicalizzazione dell'esperienza di un nuovo soggetto politico
2. Formalizzazione del bilancio partecipativo attraverso specifico documento
3. Suddivisione del territorio in zone con l'individuazione di specifici luoghi della partecipazione
4. Sviluppo del meccanismo attraverso: primo ciclo di incontri, studio tecnico di fattibilità, secondo ciclo di incontri
5. Strutturazione di meccanismi di delega
6. Istituzione di uno specifico Ufficio Partecipazione
7. Presenza di strutture intermedie e/o di supporto grazie all'intervento dell'associazionismo
8. Gradualità nell'applicazione del processo e correzione in itinere dello stesso
9. Incidenza sulla gestione del bilancio in termini di tracking evaluation e performance evaluation

Nel capitolo 3 della seconda parte sono stati riportati i risultati dell'analisi descrittiva. L'analisi descrittiva ha avuto ad oggetto i due casi del Municipio XI e di Grottammare. La metodologia di ricerca utilizzata è stata qualitativa, anche se, nel caso del Municipio XI sono stati riportati anche dei risultati di tipo quantitativo per meglio evidenziare alcune macrotendenze. In particolare si è fatto ricorso all'utilizzo di interviste semi-strutturate nel caso del Municipio XI e dell'intervista a testimoni privilegiati e dell'osservazione nel caso di Grottammare.

La scelta dei due casi è stata frutto delle seguenti considerazioni.

Nel caso del Municipio XI il bilancio partecipativo vero e proprio ha preso avvio nel 2003 e l'amministrazione ha messo in atto varie azioni per stimolare l'attiva partecipazione e l'efficacia del processo. Eppure il problema, nel corso degli anni, è sempre stato quello della scarsa partecipazione cui si è aggiunta anche una "scarsa affiliazione" al processo

stesso, dato che raramente i portavoce eletti in un ciclo di assemblee hanno partecipato al ciclo indetto l'anno successivo.

Oggetto dell'indagine è quindi stato indagare su quella che era la percezione che la cittadinanza aveva sul progetto messo in atto dal Municipio XI. Per questo motivo sono state effettuate interviste semi-strutturate a cittadini del Municipio XI.

L'analisi fatta su Grottammare per la fase descrittiva dello studio di caso non ha inteso valutare il successo o meno dell'esperienza, al contrario, proprio partendo dalle considerazioni circa la longevità del processo e la sufficiente partecipazione da parte dei cittadini, si è cercato di capire quali fossero le interazioni tra sviluppo del bilancio partecipativo ed efficacia ed efficienza della macchina amministrativa. In pratica partendo dalla considerazione che, a Grottammare, come esposto nella fase descrittiva, dal '94 in poi notevoli vi sono stati notevoli risultati in termini di gestione efficace ed efficiente della macchina amministrativa, l'intento è stato quello di vedere se tutti questi successi avessero in parte a che fare anche con lo sviluppo di bilancio partecipativo attivato nel comune ascolano.

La domanda di fondo, in questo caso, è quindi stata la seguente: il bilancio partecipativo nel comune di Grottammare rappresenta uno strumento di *performance evaluation*? In pratica ci si è chiesti se, a tutti gli effetti, il movimento che aveva dato vita alla lista civica "Solidarietà e Partecipazione" fosse stato in grado di trasformarsi, grazie all'utilizzo del bilancio partecipativo, da soggetto della "società civile" a vero e proprio organo di amministrazione efficace ed efficiente.

Per questo motivo sono state effettuate interviste al sindaco (curatore dell'intero processo visto che nelle fasi di avvio dello stesso era assessore al bilancio) ed al facilitatore che dal 2003 segue tutti i percorsi di bilancio partecipativo a Grottammare. Vi è stata inoltre la diretta partecipazione a diversi incontri dei due cicli di assemblee a Grottammare.

Al termine dell'analisi effettuata, nel capitolo 4 della parte seconda sono state riportate, a conclusione dell'intero lavoro di ricerca alcune considerazioni sull'efficacia del bilancio partecipativo in Italia, e sulla sua possibile evoluzione.

Parte prima

1. Programmazione e scelte strategiche negli enti locali

La costruzione delle diverse politiche di sviluppo, dal livello sopranazionale fino a quello locale, incontra, sempre più spesso, la necessità di dover dare risposte nette ad esigenze spesso in contrasto fra loro. Solo a titolo di esempio possiamo citare gli ultimi casi italiani relativi alla linea del Treno ad Alta Velocità (TAV) sulla direttrice ovest-est, i problemi per la costruzione di impianti di smaltimento dei rifiuti, non solo quelli che hanno fatto più notizia in Campania, la costruzione o meno di impianti per la produzione di energia elettrica (dalle centrali a carbone, ai rigassificatori, alle nuove proposte sul nucleare). Questi citati sono solo alcuni dei casi più discussi e che hanno riempito le pagine dei giornali italiani negli ultimi tempi, ma vi sono anche scelte, apparentemente più semplici da prendere, che invece vedono forti scontri a livello locale, esempi in tal senso riguardano l'impianto di siti produttivi, ma anche più semplicemente la collocazione di antenne per le tele-comunicazioni.

Ormai quotidianamente, dal livello sovra-nazionale a quello più locale (anche a livello di singole circoscrizioni) il governo e la gestione del territorio vedono, da parte del gestore della cosa pubblica, la necessità di trovare una “quadratura del cerchio” riuscendo a fare sintesi fra esigenze diverse.

La soluzione deve derivare da una scelta che sia il più possibile condivisa in modo da riuscire a risolvere quelle difficoltà, talvolta insormontabili, che la realizzazione di infrastrutture di interesse nazionale o regionale incontra presso le comunità locali destinate a sopportarne i costi. Tali aspetti vengono oggi sintetizzati parlando genericamente di “sindrome NIMBY” (Not In My Back Yard, non nel mio giardino, ovvero non a casa mia). L'effetto NIMBY ha luogo ogni qualvolta a benefici diffusi si trovano opposti dei costi, veri o percepiti come tali, concentrati in capo ad un numero limitato di soggetti (Bobbio, 2004). La conflittualità appare poi persino più forte in quelle situazioni caratterizzate da una mancata unanimità dell'ambiente scientifico relativamente ai rischi di

alcune tecnologie. Esempi in tal senso sono le discussioni sul pericolo delle onde elettromagnetiche, o delle emissioni inquinanti di alcuni impianti. In questi casi i rischi percepiti dalle popolazioni coinvolte non possono essere trascurati dai *policy-makers* ed un intervento unilaterale non appare certo come la soluzione al problema. In tali situazioni, vista anche la maggiore organizzazione e capacità di mobilitazione raggiunte dalla “società civile” negli ultimi anni, appare oramai inevitabile, per i decisori politici, creare appropriati momenti di discussione che siano complementari ai normali istituti della democrazia rappresentativa, al fine di riuscire, attraverso un approccio collaborativo con le parti interessate, a superare tali situazioni di stallo.

La creazione di momenti e luoghi di partecipazione delle politiche pubbliche che affianchino, in maniera formale o molto spesso in modo informale, i consueti strumenti di confronto e negoziazione con le istituzioni elettive o con le rappresentanze tradizionali, non è solamente un bisogno indotto dall'ostilità della comunità a misure impopolari. In non pochi casi i *policy-maker* decidono, indipendente dalla necessità di attuare azioni impopolari, di avere una maggiore apertura verso l'ascolto ed il confronto dialogico con larghi strati del tessuto sociale al fine di integrare le loro esigenze all'interno delle decisioni intraprese. Questo aspetto è sempre più presente a livello locale per i settori e i livelli di governo territoriale dove la collaborazione della comunità apporta maggiori benefici in termini di efficace concretizzazione delle scelte adottate. Le istituzioni locali si trovano infatti molte volte nella situazione di delineare strategie per cogliere le opportunità economiche positive e per reagire alle pressioni economiche negative, generate dai flussi che caratterizzano il processo di globalizzazione dei mercati.

La costruzione di percorsi condivisi nella presa di decisioni che hanno un impatto sulla vita dei cittadini e che devono trovare la sintesi ad interessi contrapposti, appare, negli ultimi anni, l'unica scelta possibile. Già nel 2001 uno studio dell'OCSE (OECD, 2001) individuava la necessità, da parte dei governi dei paesi membri, di dotarsi di appropriati strumenti di consultazione e coinvolgimento dei cittadini, sia come singoli che come gruppi di interesse, al fine di riuscire ad avere maggiore efficacia ed efficienza nel governo degli stati nazionali. In Europa poi, possiamo vedere spinte ad un maggior coinvolgimento dei cittadini, sia nel Trattato di Maastricht che nel Libro Bianco sulla Governance dove la sussidiarietà è vista come un invito allo Stato a non intervenire laddove cittadini e loro aggregazioni sociali possono fare da soli (Allegretti, Herzberg, 2004).

La ricerca di percorsi condivisi nella gestione della cosa pubblica, oltre ad essere un valido strumento per riuscire a fare sintesi tra esigenze diverse, può svolgere anche una importante funzione per quel che attiene la crescita della fiducia da parte degli amministrati nei confronti dell'amministrazione. Il concetto di fiducia nei confronti dell'amministratore della cosa pubblica fonda le sue radici nelle teorie relative al *trust in government*. Il punto di partenza risponde ad una domanda tanto semplice quanto non banale (Bentham, 1999): di chi dovrei diffidare, io cittadino, se non nel governo che esercita un grande potere con tentazioni di abusare di esso? Un esempio in tal senso sono le proteste per la linea ovest est dei treni ad alta velocità, dove i residenti della zona, nella loro protesta, palesano, tra l'altro, una scarsa fiducia nei confronti delle analisi relative alla presenza o meno di amianto nel territorio. Questa scarsa fiducia da parte degli amministrati nei confronti degli amministratori deriva in gran parte dal fatto che (Przeworski, 1991) le motivazioni e le azioni dei governanti non possono essere conosciute con certezza in anticipo. In questo senso la fiducia nei confronti del governo rappresenta uno degli ingredienti più importanti sui quali basare la legittimità e la sostenibilità dei sistemi amministrativi (Blind, 2007).

L'intero concetto di *trust in government* ruota intorno al principio di rendere l'organizzazione libera dalla preoccupazione della necessità, da parte degli amministrati, di monitorarne costantemente il comportamento (Levi e Stoker, 2000) e la fiducia o meno nelle istituzioni emerge ogni qualvolta ci si trova di fronte all'annuncio di nuove politiche e/o interventi (Ocampo, 2006).

Negli ultimi anni la fiducia nelle amministrazioni, soprattutto nei paesi più industrializzati è in forte diminuzione. Pensiamo a fenomeni quali (Blind, 2007): la scarsa partecipazione al voto; il disinteresse da parte dei giovani nei confronti della cosa pubblica e dell'amministrazione politica; la costante diminuzione dei livelli di impegno civico.

Alla base di questa sfiducia nei confronti del modo di amministrare la cosa pubblica vi è l'idea diffusa, da parte dei cittadini, di vedere la politica e l'amministrazione come corrotte. E quanto più vi è sfiducia nei confronti della politica tanto più questa si ripercuote anche sulla percezione che i singoli cittadini hanno delle amministrazioni locali, e dalle amministrazioni locali arriva fino alla sfiducia nei confronti dell'intero apparato amministrativo pubblico (Job, 2005).

La necessità di trovare soluzioni condivise ad interessi contrastanti ed il bisogno di incrementare il *trust in government* necessitano un ripensamento nella formulazione delle politiche a livello locale, orientato ad una maggiore comunicazione e ad una maggiore

propensione alla validazione e riconoscimento delle *performance* anche da parte degli utenti.

1.1 Governance e accountability

L'approccio ad una maggiore condivisione e comunicazione delle scelte dei *policy makers*, al fine di trovare soluzioni condivise per interessi contrapposti ed accrescere la fiducia nei confronti della capacità, da parte delle amministrazioni locali, di raggiungere validi obiettivi, può vedere due fondamentali leve di applicazione: *governance* e *accountability*. Questi due termini di derivazione anglo-sassone, sono oramai sempre più usati, quando non anche abusati, nella discussione relativa alle scelte di *policy* nel quadro di una modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Appare quindi opportuno, seppur brevemente e senza presunzione di esaustività, chiarire il significato al quale si farà riferimento nel proseguo di questo lavoro.

La parola *governance* è oggi un concetto multi-dimensionale di non facile e condivisa definizione, al punto che ne è possibile individuare definizioni ed interpretazioni tra loro diverse (Cepiku, 2005), ma senza entrare troppo nello specifico, vediamo di capire perché il termine *governance* è centrale nel nuovo approccio condiviso delle scelte di *policy*.

Nella letteratura anglo-sassone, il termine *governance* viene utilizzato, con l'aforisma "*from government to governance*" per sottolineare la possibilità che la formulazione delle politiche e l'erogazione dei servizi possano vedere l'alternarsi di diverse combinazioni di attori pubblici, privati e del *non profit*. Allo stesso tempo viene usato per indicare la delega di poteri e funzioni dalla sfera propriamente pubblica ad agenzie ed autorità indipendenti, quando non anche aziende private e reti (Cepiku 2005). Addirittura il termine *governance* sta ad indicare le reti inter-istituzionali auto-organizzate dove vi è interdipendenza tra aziende ed amministrazioni e la presenza di interazioni tra i diversi componenti la rete, al fine di raggiungere obiettivi condivisi.

Con *governance* si intende anche indicare, sempre nella letteratura anglo-sassone, "l'insieme delle regole, formali ed informali, di strutture organizzative e di processi che determinano le modalità attraverso le quali persone e organizzazioni influenzano le decisioni (di altri *stakeholder*) che a loro volta incidono sul loro stato di benessere e sulla qualità della vita" (Cepiku, 2005 p. 110).

Stoker poi (Stoker, 1998) definisce la *governance* come un modello reticolare dove gli aspetti fondamentali sono: auto-organizzazione, superamento delle relazioni gerarchiche e interazione di modelli sia *top-down* che *bottom-up*.

Anche il termine *accountability* è di derivazione anglo-sassone e sta ad indicare una rendicontazione del proprio operato che vada al di là della semplice rendicontazione contabile. *L'accountability* può infatti essere definita come "l'esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato ed alle loro azioni" (Pezzani, 2003, p.9).

Tale aspetto di rendicontazione del proprio operato assume una valenza particolare quando viene accostato alla pubblica amministrazione dove il concetto di *accountability* si traduce "nella capacità di creare valore economico e sociale in modo correlabile al valore delle risorse impiegate e di darne conto alla società in modo trasparente ed esaustivo" (Tanese 2004 p. 20).

In ambito pubblico quindi la ricerca di *accountability* è strettamente connessa al grado di fiducia, di credibilità e di legittimazione sociale dell'ente pubblico da parte della comunità di riferimento. Risponde cioè all'esigenza, da parte del *policy maker*, di dar conto del proprio operato e, più in generale, di rendersi *accountable*, cioè responsabile ed efficace agli occhi della società per conto della quale e nei confronti della quale prende le decisioni.

Dalla definizione dei due termini, seppur sintetica, si capisce perché questi rappresentino, oggi, i punti di riferimento per una moderna gestione della cosa pubblica che veda il pubblico non come il decisore unico, ma come uno degli attori, con il compito di trovare una sintesi e di rispondere del proprio operato.

Ma se da un lato è vero che la *governance* ha assunto un ruolo centrale negli attuali studi sulla Pubblica Amministrazione (PA) ed i suoi strumenti di riforma, è anche vero che, a causa della maggiore importanza che essa ricopre, tanto negli studi accademici quanto nella realtà amministrativa, il concetto di *governance* si è ulteriormente sviluppato, al punto che oggi non può più essere inquadrato solo nella capacità di costruire reti fra soggetti diversi, ma anche nella capacità di coinvolgere direttamente la cittadinanza, sviluppando specifici strumenti di partecipazione diretta alle scelte.

Lo sviluppo della *governance* quale strumento di diretta partecipazione del cittadino-utente alle scelte amministrative che lo riguardano, è però più un mezzo nato e utilizzato nella pratica amministrativa di diverse PA in diversi paesi, che non tanto un tema centrale del dibattito accademico.

Questa nuova accezione di *governance* ha infatti a che fare con strumenti cosiddetti quasi-legislativi (Blomgren Bingham et al., 2005) quali la democrazia deliberativa, l'*e-democracy*, la pubblica condivisione, il bilancio partecipativo, il *policy-making* collaborativo e altre forme di dialogo tra la PA e gruppi di *stakeholder* (portatori di interesse) o semplici cittadini. I processi quasi-legislativi usano mezzi alternativi per la risoluzione dei conflitti quali la mediazione, la facilitazione, l'arbitrato, etc., divenuti via via sempre più importanti nella gestione della PA sia a livello centrale, ma anche e soprattutto a livello locale, portando ad un ripensamento sia del ruolo degli amministratori pubblici sia degli strumenti e delle conoscenze necessarie nel management pubblico, visto che gli attuali manager pubblici devono essere in grado di sviluppare al meglio la partecipazione dei cittadini-utenti nelle scelte della PA (Blomgren Bingham et al., 2005).

Accountability e soprattutto *governance* nella accezione cui si è appena fatto riferimento, appaiono essere i due termini chiave per dare risposta alle nuove esigenze di *policy*. Come detto, l'OCSE già nel 2001 spingeva gli stati aderenti ad operare in modo diverso, cercando di trovare nuove strade per rafforzare le interrelazioni tra amministratori ed amministrati, vedendo la ricerca di un maggior coinvolgimento nelle scelte di *policy*, quale mezzo per il raggiungimento di diversi obiettivi (OECD 2001):

1. Una miglior politica pubblica

Il rafforzamento dei rapporti fra governo e governati incoraggia i secondi a spendere tempo ed energie per le questioni pubbliche. In tal modo le indicazioni provenienti dagli cittadini rappresentano una risorsa in più. L'attiva partecipazione comporta infatti un miglior punto di partenza per il *policy-making* visto che rende l'istituzione pubblica un soggetto capace anche di apprendere dai propri amministrati. Inoltre assicura anche una più efficace implementazione dei servizi, dato che i cittadini sono più informati sulle diverse politiche attuate e prendono attivamente parte alla loro realizzazione.

2. Una maggior fiducia nell'amministrazione

La partecipazione dà ai cittadini la possibilità di conoscere i programmi dell'amministrazione, permette loro di essere ascoltati al fine di fornire diversi input all'azione governativa. Questo coinvolgimento crea una maggiore accettazione dei risultati ottenuti dall'amministrazione. Gli amministratori mostrano una maggiore apertura che si trasforma in una maggiore fiducia degli amministrati nei loro confronti, rafforzando la legittimazione del governo.

3. Una più forte democrazia

Strumenti come informazione, consultazione e attiva partecipazione¹ rendono il governo più trasparente e *accountable* (cioè, come detto, responsabile ed efficace agli occhi della società per conto della quale e nei confronti della quale prende le decisioni). Il rafforzamento delle relazioni fra governante e governati pone le basi per una cittadinanza più attiva nella società e questo rafforza l'impegno dei cittadini nella sfera pubblica attraverso una maggior partecipazione tramite il dibattito pubblico, il voto, l'associazionismo, etc. Tutti questi fattori portano ad una maggiore democrazia.

La maggiore informazione e consultazione non comportano comunque il venir meno degli strumenti di democrazia rappresentativa, piuttosto li integrano rafforzandone l'efficacia.

4. Rispondere alla richiesta di maggior trasparenza e *accountability*

Un nuovo rapporto tra governo e cittadini rappresenta una adeguata risposta alla crescente domanda di controllo dell'azione pubblica da parte di media e cittadini. Grazie ad un'azione di governo capace di dare informazioni sui piani di sviluppo e sull'implementazione di programmi e servizi, i cittadini acquisiscono maggiori e migliori informazioni sullo stato di avanzamento dei diversi piani e programmi messi in atto e diventano più attivi sia nell'aiutare la fase di programmazione che nel controllare l'effettivo svolgimento delle attività da parte del governo stesso, che diventa così più trasparente agli occhi della comunità.

5. Andare incontro alle aspettative di maggior considerazione da parte dei cittadini

¹ Tali strumenti saranno definiti successivamente in questo paragrafo

Attraverso la raccolta di spunti da parte degli amministrati e grazie ad una maggiore inclusione di questi all'interno dell'agenda politica, i governi incontrano maggiormente le aspettative dei cittadini che percepiscono la possibilità che la loro voce sia ascoltata. Più si riesce a sviluppare questo processo, più diventa virtuoso il rapporto tra amministrazione ed amministrati rafforzando in questo modo anche una più attiva partecipazione dei cittadini nello svolgimento delle attività e nel raggiungimento degli obiettivi previsti.

6. Controbattere alla diminuzione di partecipazione e fiducia verso la pubblica amministrazione

I governi sono sempre più impegnati nel combattere la scarsa partecipazione e la progressiva sfiducia degli elettori nei confronti dei partiti ed in generale delle istituzioni.

Attraverso una corretta informazione, consultazione e attiva partecipazione, i governi dovrebbero riuscire a ridurre le “distanze” fra governanti e governati, venendo maggiormente incontro alle aspettative dei cittadini e ponendo le basi per un loro impegno più attivo e costruttivo alla vita politica della comunità di cui fanno parte.

Anche il programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) vede *accountability* e *governance* come leve primarie per l'accrescimento del *trust in government* anche se, in questo caso l'*accountability* viene vista come un elemento per la buona *governance*. L'UNDP infatti identifica come “buona *governance*” (UNDP 1997) quella in grado di essere partecipativa, trasparente e *accountable*, cioè responsabile di rendicontare nei confronti degli amministrati. In questo senso fiducia e buona *governance* sono strettamente interconnesse in quanto il *trust in government* viene visto come il motore principale per la buona *governance* e *vice versa*. Sotto questo aspetto tre variabili fondamentali sono state individuate per una buona *governance* (Blind, 2007):

1. Il meccanismo causale sociale-civico

Tale aspetto riguarda la capacità di costruire e mantenere una società civile intensa e vibrante. In questo senso viene sottolineata l'importanza di una “fiducia sociale” e di una forte “società civile” capaci di avere costanti interazioni sia con l'amministrazione pubblica locale che con il settore privato,

ritenendo che una forte società civile sia capace di mediare in modo efficace tra amministrati e amministratori, visto che è in grado di costruire un'arena di confronto fra interessi diversi.

L'incremento di fiducia, sia politica che sociale, passa attraverso l'implementazione di adeguate politiche economiche e sociali.

2. Efficienza economica

Nel considerare l'efficienza economica, il dibattito sul *trust in government* considera l'importanza di riuscire a tenere, in adeguata considerazione, nell'applicazione di efficienti politiche di amministrazione, anche i problemi relativi alle inequità sociali e all'esclusione delle fasce più marginalizzate.

3. Legittimazione politica

La legittimazione si fonda sul consenso che i cittadini accordano al ruolo ricoperto dall'amministrazione. Se i cittadini ritengono che l'amministrazione eserciti correttamente il proprio ruolo, questa potrà godere di legittimazione politica. In questo senso la legittimazione porta fiducia e tale fiducia conduce ad una buona *governance*.

1.2 Scelte condivise e *trust in government*

Il maggior coinvolgimento dei cittadini e la costruzione meccanismi in grado di aumentare la loro fiducia nei confronti dell'amministrazione rappresentano quindi un mezzo per arrivare ad una corretta gestione della cosa pubblica. Ma se il coinvolgimento dei cittadini rappresenta l'obiettivo da raggiungere per arrivare a scelte condivise tra interessi contrapposti, e ad una buona *governance*, capace quindi di aumentare il *trust in government*, non è facile trovare la giusta strada per raggiungere tale obiettivo. Diversi sono infatti gli strumenti a disposizione e spetta agli amministratori trovare, in ogni situazione specifica, il giusto mix capace di portare ad una sintesi ed al raggiungimento dell'obiettivo.

Un primo strumento in grado di rafforzare la legittimazione politica e quindi la fiducia nei confronti dell'amministratore è quello capace di riuscire a far sì che le comunità locali

siano più vicine ai loro amministratori e *vice versa*. Sotto questo aspetto il decentramento amministrativo appare come una giusta leva d'azione in quanto una *governance* locale fa sì che i membri delle comunità locali si facciano carico delle responsabilità e delle azioni relative al loro futuro (Blind, 2007). Una buona *governance* locale si fonda sulla cooperazione di tutti gli *stakeholder*, dalle associazioni di cittadini, alle scuole, alle associazioni imprenditoriali, etc, dato che richiede che i membri della comunità si controllino a vicenda e lancino iniziative di vario genere al fine di migliorare la vita della comunità locale ed incrementare la fiducia reciproca (Bovaiard e Loeffler, 2005). In questo senso la buona *governance*, così come intesa dall'UNDP, funziona quando riesce a promuovere *partnership* tra amministratori ed amministrati, attraverso la condivisione di responsabilità e risultati (Farazmand, 2004).

Alla base di questo corretto rapporto di *partnership* tra *policy makers* e cittadini ci devono essere trasparenti e dinamici processi amministrativi, capaci di contrastare la percezione di un'amministrazione pubblica arbitraria ed inefficiente. Per questo, prima ancora della capacità di costruire *partnership*, l'amministrazione pubblica deve avere trasparenza ed *accountability* quali pilastri fondamentali per la sua azione (Blind, 2007).

L'OCSE (OECD 2001) individua tre macrocategorie in cui ricomprendere le diverse modalità di inclusione e partecipazione al fine di accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti delle amministrazioni:

1. Informazione

I processi di informazione possono essere sviluppati in due direzioni. Da un lato vi è la possibilità che i governi (da quelli nazionali a quelli locali) diffondano informazioni relative alle iniziative sviluppate nel *policy-making*, dall'altro l'informazione può essere vista come la possibilità, data a chiunque, di avere accesso alle diverse attività svolte dal settore pubblico ed alla relativa documentazione prodotta (trasparenza).

In entrambi i casi però, l'informazione rappresenta una procedura unidirezionale che va dagli amministratori agli amministrati.

2. Consultazione

Con la consultazione i governi chiedono e ricevono spunti dai cittadini sia per lo sviluppo delle attività sia per il monitoraggio ed il miglioramento delle stesse

attraverso adeguati strumenti per avere dei *feed-back*. Ovviamente la possibilità di ricevere *feed-back* da parte degli amministrati è subordinata alla capacità degli amministratori di fornire i primi di adeguati strumenti di informazione sul proprio *policy-making*.

In sostanza la consultazione è un processo in grado di sviluppare una “limitata” interazione bidirezionale fra governi e governati.

3. Partecipazione attiva

La partecipazione attiva vede un pieno coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali di *policy-making* magari attraverso meccanismi che permettono agli amministrati di scegliere fra diverse opzioni possibili, visto che, in ogni caso decisione e soprattutto responsabilità rimangono in capo ai *policy-makers*.

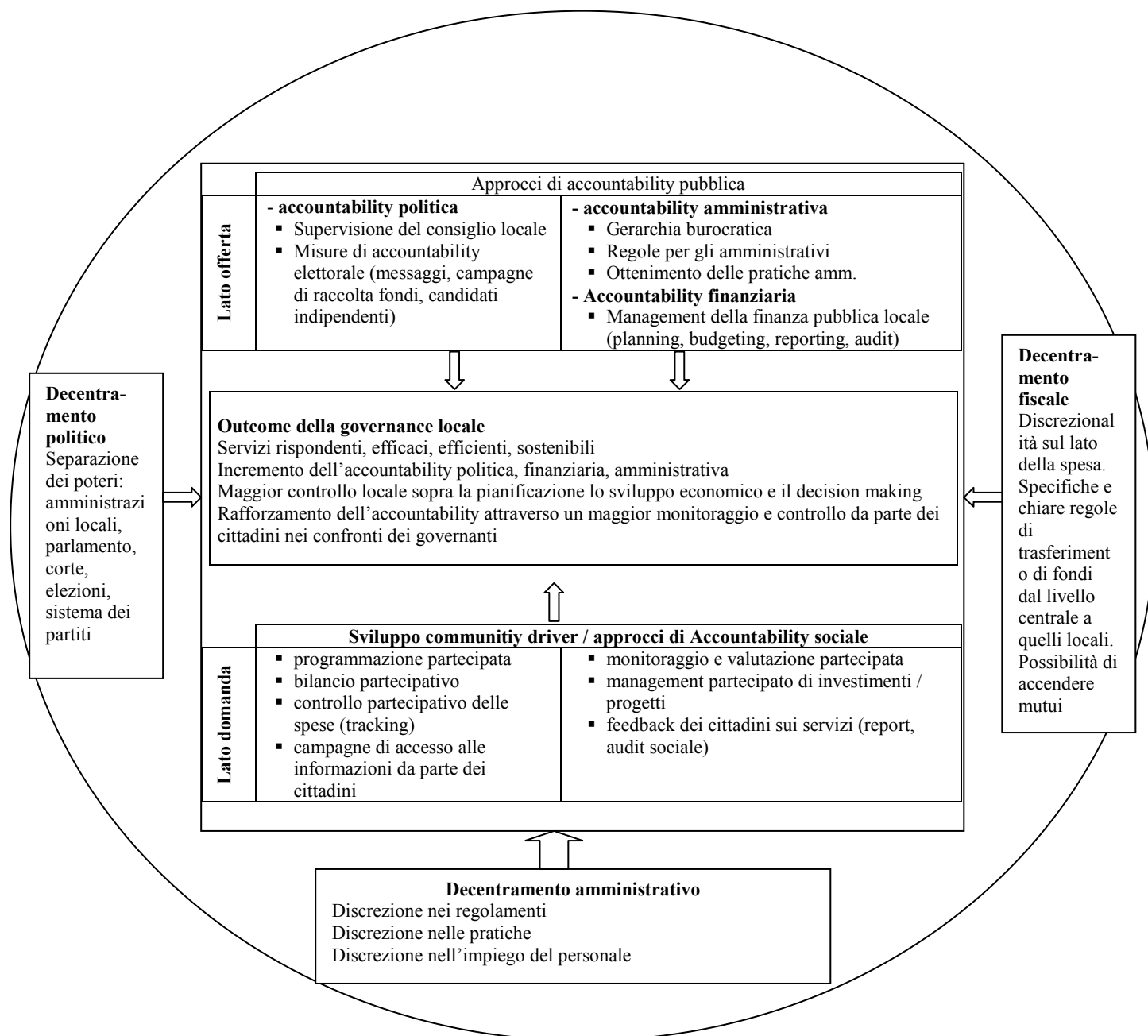
In pratica la partecipazione attiva può essere considerata come un avanzato strumento di interazione bidirezionale.

In sostanza le possibilità di ottenere il coinvolgimento degli amministrati nell'attività degli amministratori può essere più o meno accentuato, ma bisogna in ogni caso tenere sempre presente che la maggiore interazione con i cittadini non può, e soprattutto non deve, sostituirsi agli aspetti formali e sostanziali dei principi democratici di rappresentatività e rispetto delle minoranze (OECD 2001).

Tali strumenti vanno visti quindi più come un utile supporto ad una migliore attività di *policy-making* che non tanto come strumenti risolutori in grado di cambiare radicalmente ruoli e funzioni dei diversi poteri pubblici.

La costruzione di un'efficace struttura di *governance* locale, derivante da un valido decentramento, sia fiscale che amministrativo, capace di individuare adeguati strumenti di *accountability*, deve tener conto sia il lato dell'offerta che quello della domanda, in modo da permettere, ai governi locali, di essere *accountable* nei confronti dei cittadini (Ylmaz et al., 2008) considerando le diverse possibilità derivanti dai diversi gradi di discrezionalità e dai diversi sistemi amministrativi. Lo schema delle diverse leve d'azione individuate viene riportato nella figura seguente

Fig. 1. leve di accountability e governance locale



Fonte: tradotto e rielaborato da Yilmaz S., Beris Y., Serrano-Berthet R., (2008) *Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance* – World Bank – Local Governance & Accountability Series Paper No. 113 / July 2008, pag. 3

In pratica l'efficacia del processo di costruzione del consenso e della crescita del *trust in government* a livello locale, attraverso il decentramento amministrativo, può avere nella *governance* e *accountability* validi strumenti se l'intero processo viene costruito in modo per così dire congiunto, tenendo conto non solo degli aspetti di rendicontazione da parte

della pubblica amministrazione ma anche del coinvolgimento degli amministrati. La semplice maggior *accountability* può infatti apparire autoreferenziale e quindi insufficiente a stabilire quel corretto rapporto tra *policy makers* e destinatari dei servizi pubblici capace di far crescere il *trust in government*. Solo agendo sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda si sarà infatti in grado di arrivare ad un adeguato *outcome*. Alla base di un'efficace politica di *governance* locale dal lato dell'offerta possono quindi essere sviluppati i seguenti strumenti:

- programmazione partecipata
- bilancio partecipativo
- controllo partecipativo delle spese (tracking)
- campagne di accesso alle informazioni da parte dei cittadini
- monitoraggio e valutazione partecipata
- management partecipato di investimenti / progetti
- feedback dei cittadini sui servizi (report, audit sociale)

2. Strumenti di programmazione condivisa in Italia

Venendo più concretamente al caso italiano, diversi sono stati gli strumenti di maggior coinvolgimento e consultazione sviluppati negli ultimi anni. La crescente ricerca di legittimazione da parte delle amministrazioni pubbliche italiane, soprattutto dagli anni '90 in poi, quando, dopo i fatti di tangentopoli e le richieste di riduzione del debito pubblico da parte dell'Unione Europea a seguito del trattato di Maastricht, il *trust in government* era bassissimo e la pubblica amministrazione veniva percepita, dai cittadini italiani, come un "inefficiente carrozzone", ha spinto la PA italiana ad innovarsi. Prime esperienze di coinvolgimento dei destinatari nelle scelte dei *policy makers* si sono avute con lo sviluppo dei piani strategici e dei protocolli di Agenda 21 locale.

2.1 Il Piano Strategico

La pianificazione strategica come strumento di pianificazione territoriale trova origine nei piani di struttura delle esperienze francesi e inglesi degli anni '60 e '70, e si pone oggi come uno dei mezzi più adatti per lo sviluppo di una città sostenibile.

Lo scopo della pianificazione strategica è quello di mantenere, nel lungo periodo, un rapporto bilanciato tra un'organizzazione e l'ambiente nel quale essa opera (Eadie, 2000). Attraverso la pianificazione strategica si mette in atto un processo per ottenere informazioni sullo scenario futuro dell'ambiente preso in considerazione, usando questo per stabilire la direzione da prendere nel lungo periodo, traducendo tale percorso in specifici obiettivi finali, obiettivi intermedi e azioni da intraprendere.

Nel corso del tempo l'approccio della pianificazione strategica ha sviluppato uno schema di azione capace di chiarire *mission* e valori, sviluppando una visione del futuro, analizzando le sfide esterne, definendo i punti di forza e di debolezza interni, sviluppando quindi specifici obiettivi strategici con relativi percorsi per il loro raggiungimento (Pioster, Streib, 2005). Punto centrale della pianificazione strategica è quello di definire in anticipo cosa si farà in futuro (*planning*) definendo chi farà e come (management) e controllando costantemente il *work in progress* delle attività (controllo e valutazione) (Steiss 1985). I risultati che una pubblica amministrazione può raggiungere attraverso la pianificazione strategica dipendono molto dalla sua efficacia nel mettere in atto un reale sistema di management strategico (Pioster, Streib, 2005).

Per riuscire nel raggiungimento dei suoi obiettivi, una pianificazione strategica deve riuscire a seguire il seguente percorso (Camagni, 2006 p.18):

1. la costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto;
2. un patto fra amministratori, attori, cittadini e partner diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi;
3. il coordinamento delle assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti.

In pratica si tratta di un metodo e di un processo di pianificazione che:

1. privilegia le analisi prospettiche e di scenario;
2. riconduce la complessità e la specificità locale a un unico disegno strategico;
3. opera in una dimensione apertamente pragmatica, consapevole di agire in un contesto di razionalità limitata, e assume di conseguenza un comportamento dinamico e flessibile nei confronti della definizione degli obiettivi e delle azioni;
4. si affida a processi di apprendimento e di revisione iterativi;
5. promuove la consultazione e la partecipazione allargata degli interessi e della società civile;
6. valuta i progetti sulla base della loro coerenza con la strategia generale e di principi (correnti) di compatibilità urbanistica e di sostenibilità;
7. attribuisce rilevanza strategica alle fasi attuative del piano;
8. affida ai documenti di piano una funzione eminentemente persuasiva, comunicativa e promozionale.

Le esperienze di piano strategico in Italia sono oramai diverse decine, ed il piano strategico si sta configurando come uno degli strumenti più adatti ad una pianificazione di sviluppo territoriale che, da un lato, tenga conto delle diverse esigenze contrapposte presenti sui territori e, dall'altro, riesca a "fare sistema", coinvolgendo tutte le diverse realtà presenti su un territorio ed interessate ad un diretto coinvolgimento nello sviluppo del territorio cui appartengono.

2.2 L'Agenda 21 locale

L'agenda 21 è un piano di azione predisposto a livello globale, di singole nazioni, nonché locale sviluppato dai governi, appunto nazionali e locali, su indicazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'idea di Agenda 21, cui appunto 21 sta per 21° secolo è partita su input da parte dell'ONU con la Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo predisposta nella Conferenza di Rio del giugno 1992. L'idea di base è quella di intervenire in tutti gli ambiti in cui l'azione dell'uomo ha un impatto sull'ambiente, in modo da riuscire ad avere uno sviluppo sostenibile.

L'Agenda 21 Locale “è un processo partecipato finalizzato alla definizione e all'attuazione di un Piano d'Azione per la sostenibilità locale, condiviso dall'intera comunità” (Paregli, 2004 p. 9)

L'elaborazione del Piano d'Azione è strettamente connessa alle specificità del territorio in cui ogni piano viene elaborato ed attuato, non è quindi possibile delineare una modalità univoca di svolgimento del processo, adattabile a ogni contesto territoriale, è però possibile delineare una metodologia di riferimento.

L'avvio si ha con l'adesione, da parte dell'Ente promotore, alla Carta di Aalborg. Tale adesione impegna formalmente l'ente nell'attivazione del processo, e sancisce la condivisione degli aderenti ai principi di democrazia e sostenibilità che sono alla base della costruzione di piani di sviluppo sostenibile integrati e condivisi. Con l'adesione alla Carta di Aalborg il sottoscrittore si impegna a:

- produrre un rapporto preliminare sulla propria situazione locale entro i 12 mesi successivi alla sottoscrizione;
- impostare un processo partecipato per l'individuazione degli obiettivi;
- predisporre un programma di azione, considerando tutti i dieci Commitments;
- fissare i propri obiettivi locali entro i 24 mesi successivi alla data di sottoscrizione;
- controllare periodicamente l'attuazione degli Aalborg Commitments e rendere i dati disponibili per i propri cittadini;
- fornire regolarmente informazioni relative ai propri obiettivi e ai risultati ottenuti.

Gli Aalborg Commitments sono i seguenti:

1. Governance
2. Gestione locale per la Sostenibilità
3. Risorse naturali comuni
4. Consumo responsabile e stili di vita
5. Pianificazione e progettazione urbana
6. Migliore mobilità, meno traffico
7. Azione locale per la salute
8. Economia locale sostenibile
9. Equità e Giustizia sociale
10. Da locale a globale

L'elaborazione del Piano di Azione deve garantire la partecipazione più vasta possibile di tutti gli attori locali. Per questo motivo lo strumento di base per lo sviluppo del Piano di Azione è il Forum, al quale partecipano i rappresentanti di tutti i settori della comunità locale. Il Forum "rappresenta quindi lo strumento grazie al quale si concretizza la più ampia partecipazione pubblica alle diverse fasi di definizione, attuazione, valutazione e revisione del Piano di Azione" (Paregli, 2004 p. 9).

Nella prima fase vengono stabiliti, una volta effettuata l'analisi della situazione presente sul territorio, gli specifici *target* che ci si pone come obiettivo da raggiungere grazie all'attuazione del Piano. Il percorso per il raggiungimento di ogni specifico *target* viene assicurato attraverso lo sviluppo di specifici programmi tematici che sono raccolti all'interno del Piano, che, una volta stilato, viene sottoposto all'approvazione del Forum che, nel periodo in cui avrà validità, provvederà anche a monitorare continuamente lo stato di attuazione dello stesso.

In pratica, una volta avviato, il percorso di Agenda 21 locale, risulta essere un percorso circolare e continuo che prevede il costante aggiornamento dei *target* in base al cambiamento della situazione presente sul territorio ed in base al raggiungimento dei diversi obiettivi via via predisposti.

Gli enti che hanno predisposto l'adesione ad Agenda 21 locale sono oramai in Italia diverse centinaia e sono in continuo aumento².

Sia la pianificazione strategica che i piani di azione di Agenda 21 sono strumenti in grado di aprire *governance e accountability* anche al lato della domanda, dato che

² L'elenco degli aderenti, così come gli aggiornamenti sulle attività svolte possono essere consultati sul sito del Coordinamento Agende21 locali italiane: www.a21italy.it/a21italy

entrambi vedono il coinvolgimento diretto di diversi *stakeholder*, ma si tratta spesso di “attori privilegiati”, nel senso che chi ha voce ed è partner nello sviluppo di piani strategici e protocolli di Agenda 21 è già un partner che rappresenta una “massa critica” in grado di far “sentire la propria voce”. Raramente un cittadino comune viene coinvolto o ha accesso alla fase decisionale di un piano strategico o di Agenda 21.

In pratica piani strategici e protocolli di Agenda 21 non possono essere definiti veri e propri strumenti di programmazione partecipata, quanto piuttosto strumenti di coinvolgimento di attori privilegiati nella formulazione di programmi di sviluppo.

Un nuovo rapporto più diretto fra amministrazioni locali e cittadini amministrati, negli ultimi anni, si è invece avuto, anche in diverse realtà italiane, attraverso l'adozione di strumenti come il bilancio sociale per quel che riguarda una maggiore *accountability* (il lato dell'offerta) ed il bilancio partecipativo per quanto concerne una reale partecipazione, anche da parte dei singoli cittadini, alla attività delle pubbliche amministrazioni locali (lato della domanda).

3. Bilancio partecipativo e bilancio sociale

Bilancio sociale e bilancio partecipativo sono sempre più presenti nelle amministrazioni locali italiane, anche se non sono rari i casi in cui i due termini vengono confusi. Appare quindi opportuno chiarire, cosa è un bilancio partecipativo e cosa è un bilancio sociale.

3.1 Bilancio sociale

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche è uno strumento per rendere “accessibile, trasparente e valutabile l’operato dell’amministrazione da parte dei cittadini” (Tanese, 2004 p17).

La pratica del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche è sostanzialmente un adattamento, al contesto delle istituzioni pubbliche, del concetto della Corporate Social Responsibility, cioè della Responsabilità Sociale d’impresa (RSI), vista come quel fenomeno che da diversi anni vede molte imprese impegnate in una rendicontazione e certificazione che va oltre le normali scritture contabili e che pone l’accento sull’operato dell’impresa in campo sociale ed ambientale. La RSI può infatti essere definita come “l’integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali e ambientali nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate (...). Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare al di là investendo “di più” nel capitale umano, nell’ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate.” (Commissione Europea, 2001 p. 7).

La Responsabilità sociale di impresa prende avvio nella seconda metà degli anni ottanta, quando diverse aziende iniziano a rendicontare i propri interventi in campo sociale, ambientale e in sviluppo del capitale umano. Gli aspetti di responsabilità sociale di impresa, per quanto attiene alle imprese *for profit* hanno iniziato, nella seconda metà degli anni novanta, ad essere certificati da enti terzi. Al momento diverse sono le organizzazioni terze che certificano l’impegno, in termini di responsabilità sociale di impresa, da parte delle imprese che accettano di seguire gli standard da questi definiti e di essere da questi periodicamente controllati per mantenere la certificazione così come avviene per le certificazioni nella qualità. Ogni ente certificatore ha sviluppato diversi standard su aspetti

specifici delle attività aziendali da rendicontare socialmente, tanto che è quasi possibile delinearne una certa differenziazione per ambiti.

La AA1000, promossa nel 1995, dall'International Council of the Institute of social and Ethical AccountAbility con sede nel Regno Unito, ha avuto la prima elaborazione nel 1999. L'idea di base del AA1000 è la promozione della *accountability* e delle *performance* attraverso l'apprendimento portato da un maggiore impegno con gli *stakeholder* (*stakeholder engagement*).

Lo schema generale della AA1000 aiuta, coloro che lo utilizzano, a stabilire un dialogo sistematico con gli *stakeholder*, in grado di generare: indicatori, obiettivi e sistema di rendicontazione, capaci di assicurare l'efficacia in tutte le performance aziendali.

Il principio fondante della AA1000 è l'inclusione.

Gli assi portanti del processo sono:

- planning (pianificazione)
- accounting (rilevazione)
- auditing e reporting (verifica e controllo)
- embedding (inserimento del processo nel sistema di gestione)
- assurance (certificazione)

Un'altra certificazione è quella promossa dal *Social Accountability International* (SAI) negli Stati Uniti che ha portato, dal 1996 alla elaborazione della certificazione SA8000. Il sistema fornisce la miglior certificazione sugli standard relativi alla qualità nell'ambiente di lavoro offrendo una composizione di attributi basata su:

- standard che coprono tutto lo spettro riguardante i diritti sul luogo di lavoro
- verifica e certificazione del rispetto degli standard da parte di esperti indipendenti
- aiuto alle imprese per il sistema di reclutamento stesso
- coinvolgimento di tutti gli stakeholder
- reporting pubblico
- eventi di promozione per gli enti certificati.

Dal 1997 vi è anche la *Global Reporting Initiative* (GRI) con sede nei Paesi Bassi che dal 2000 fornisce la possibilità di certificazione. Il processo sviluppato dal GRI vede uno schema concettuale di base applicabile per la rendicontazione delle *performance* legate anche alla sostenibilità ambientale e sociale, di ogni tipo di organizzazione.

Tale schema concettuale presenta principi di rendicontazione e specifici indicatori per guidare l'organizzazione nella redazione di un documento di rendicontazione ambientale e sociale attraverso lo sviluppo di specifici protocolli tecnici.

Con il passare del tempo la certificazione ha assunto sempre maggiore rilevanza, tanto che dal 1999, le agenzie di consulenza Ernst & Young, KPMG, PricewaterhouseCoopers, House of Mandag Morgen, hanno sviluppato una propria certificazione per la responsabilità sociale di impresa: la *Copenhagen Charter*. L'assunto di base della *Charter* consiste nel considerare il dialogo con gli *stakeholder* ed il *reporting*, quali fattori pienamente inseriti nelle attività dell'organizzazione (*embedding*) ed in particolare nella *vision*, *mission* e valori dell'impresa stessa.

Vision, *mission* e valori sono sia la base che l'*outcome* del processo di rendicontazione contabile.

Nel luglio 2001 la Commissione Europea ha varato il Libro Verde – Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese, proprio per fornire una guida per la diffusione dei principi di responsabilità sociale di impresa nel contesto europeo.

Con il passare del tempo non solo le imprese private hanno scelto di certificarsi in termini di responsabilità sociale di impresa, ma anche diverse amministrazioni pubbliche si sono certificate o hanno deciso di redigere bilanci sociali. La scelta di certificarsi socialmente, per un'amministrazione pubblica, potrebbe, a prima vista, sembrare infondata, dato che è proprio nella costituzione stessa delle amministrazioni pubbliche, andare incontro a quei bisogni e quelle esigenze che non possono essere soddisfatte attraverso il mercato. In realtà l'introduzione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche intende rispondere meglio, andando oltre i "freddi" bilanci contabili, a quelle esigenze di responsabilità, di rendicontazione e di legittimazione sociale, ponendo al centro l'amministrazione pubblica locale quale istituzione finalizzata alla salvaguardia e tutela di interessi comuni. In pratica il bilancio sociale è uno strumento di comunicazione che intende informare i cittadini, in modo chiaro e semplice, circa le scelte strategiche e le politiche che hanno orientato l'allocazione e l'uso delle risorse pubbliche e, soprattutto, sui risultati e sugli effetti prodotti dall'azione dell'ente rispetto al territorio e alla comunità di riferimento (Tanese, 2004).

La spinta verso la certificazione sociale e la stesura di un bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche italiane è data proprio dalla particolare situazione di mancanza di *trust in government* da parte dei cittadini nei confronti del sistema pubblico in generale. La scelta di redigere bilanci sociali può infatti essere considerata come una possibile risposta ai seguenti deficit dei sistemi di rendicontazione pubblici (Tanese, 2004 p. 19):

1. un deficit di trasparenza dell'azione e dei risultati delle amministrazioni, che non consente ai cittadini di valutarne realmente le performance rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali e della mission dell'ente;
2. un deficit di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie delle amministrazioni, che dovrebbero essere il punto di partenza per la definizione degli obiettivi e dei programmi di intervento (e della redazione dei bilanci di previsione annuali e pluriennali), ma che spesso non sono il frutto di un sistematico e profondo processo di formulazione strategica e di individuazione delle priorità;
3. un deficit di misurazione dei risultati, molto più orientata alla corretta rilevazione dei fenomeni contabili che non alla misurazione della qualità dei servizi e alla valutazione delle politiche realizzate;
4. un deficit di comunicazione, che non rende facilmente fruibile all'esterno le informazioni eventualmente disponibili e non consente ai cittadini di apprezzare (nel senso proprio di dare valore) i programmi, gli sforzi e i risultati realmente conseguiti dall'ente.

Tali deficit di rendicontazione pubblica provengono da altri elementi di crisi più profonda causati da deficit sia interni che esterni al sistema della PA (Tanese, 2004 p.20):

1. dal punto di vista interno al sistema delle amministrazioni pubbliche, un deficit di *governance* ai diversi livelli istituzionali; il fatto che le valutazioni sull'operato e sulla qualità delle amministrazioni poggino quasi unicamente su dati economico-finanziari, finisce per ricondurre strutturalmente le scelte di governo a operazioni di contenimento della spesa ma rende assai più problematica la capacità di governo e di integrazione delle politiche pubbliche;
2. dal punto di vista esterno, un deficit di legittimazione e di fiducia da parte dei cittadini e delle imprese nei confronti delle istituzioni pubbliche; se non è chiaro infatti a cosa serve e a quali bisogni collettivi una data amministrazione è in grado di dare valide risposte, è probabile che nel tempo si sviluppi la messa in discussione della sua utilità sociale e la ricerca di soluzioni alternative.

Il bilancio sociale appare quindi lo strumento più adeguato a contrastare i fenomeni, sempre più frequenti in Italia negli ultimi anni, di sfiducia quando non anche di

delegittimazione dell'operato dei *policy makers* a livello locale, visto che si tratta di uno strumento attraverso il quale gli amministratori pubblici comunicano agli amministrati gli obiettivi perseguiti, le azioni realizzate e i risultati raggiunti. In pratica fare un bilancio sociale significa "mettere a nudo e cercare di rileggere il sistema di relazioni sociali all'interno del quale ogni amministrazione pubblica è inserita, per valutare in modo condiviso e trasparente il ruolo svolto e l'impatto che l'amministrazione stessa ha generato su quel sistema" (Tanese, 2004 p. 21).

Vista la crescente richiesta di rendicontazione sociale che i cittadini chiedono alle pubbliche amministrazioni, figlia di una forte carenza di *trust in government*, sono sempre di più le amministrazioni pubbliche locali che decidono di stilare bilanci sociali. Tali rendicontazioni differiscono spesso fra loro e di fatto, nella maggior parte dei casi, non rappresentano la certificazione da parte di un ente terzo (come nel caso degli enti certificatori nati nella seconda metà degli anni novanta), ma un documento "autoreferenziale" dell'amministrazione stessa che intende trovare un mezzo per comunicare le proprie attività alla comunità di riferimento. Bisogna comunque rilevare che il GBS (Gruppo per il Bilancio Sociale) organismo che in Italia ha sviluppato istruzioni e indicatori per la certificazione e per i bilanci sociali, ha varato anche specifiche linee guida per i bilanci sociali nelle pubbliche amministrazioni, ma sono comunque ancora poche le amministrazioni pubbliche locali certificate da un ente terzo.

Per quel che riguarda la stesura "*in house*", e quindi non la certificazione da parte di un ente terzo, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato una direttiva nella quale ha esposto chiaramente i presupposti di base per la redazione di un bilancio sociale da parte delle amministrazioni pubbliche locali, essi sono (DFP, 2006):

1. la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla propria azione e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola;
2. l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali;
3. l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione;
4. il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa;
5. il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;
6. l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione;

7. la continuità dell'iniziativa.

La stessa direttiva indica chiaramente i contenuti che deve avere un bilancio sociale (DPF, 2006):

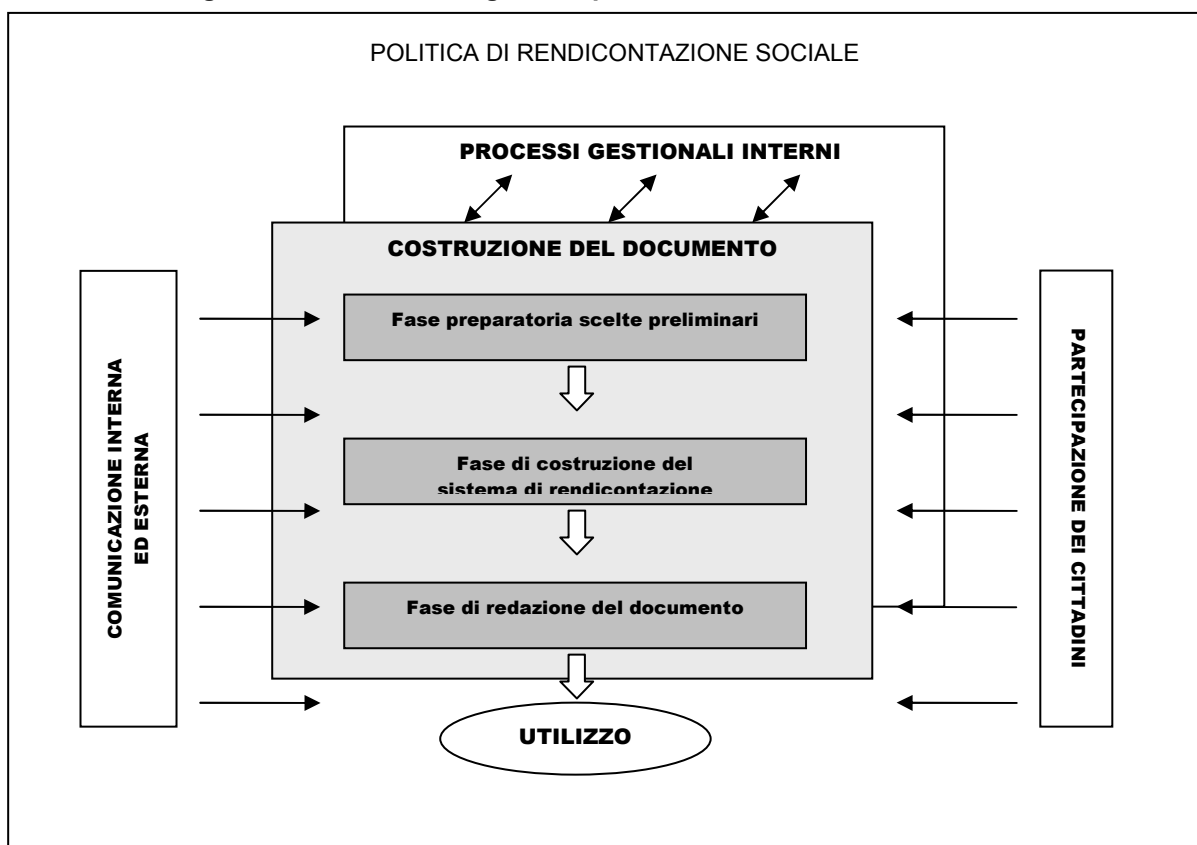
1. Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione: l'amministrazione esplicita la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orientano la sua azione, chiarisce gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento.
2. Politiche e servizi resi: l'amministrazione rende conto del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati.
3. Risorse disponibili e utilizzate: l'amministrazione da conto delle risorse utilizzate, delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti con la loro gestione.

La realizzazione di un bilancio sociale presuppone la preventiva definizione degli ambiti oggetto di rendicontazione e può essere articolata in quattro fasi. Esse sono (Formez, 2006):

1. Definizione del sistema di rendicontazione. Si definisce la struttura di base del bilancio sociale. Si esplicita la visione e il programma dell'amministrazione, si individuano le diverse aree di rendicontazione e per ciascuna di esse si definiscono tutti gli elementi informativi e gli indicatori necessari.
2. Rilevazione delle informazioni. Si raccolgono le informazioni e i dati da riportare nel bilancio sociale.
3. Redazione e approvazione del documento. Si organizzano in modo strutturato le informazioni qualitative e quantitative in un documento approvato e comunque fatto proprio dall'organo di governo dell'amministrazione.
4. Comunicazione del bilancio sociale. Si pianificano e si realizzano azioni di diffusione e di partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Lo schema di rendicontazione attraverso il bilancio sociale, adottato per iniziativa singola da parte di un'amministrazione locale, può essere sintetizzato come segue:

Fig. 2. Schema metodologico del processo di rendicontazione sociale



Fonte: Tanese (a cura di) *Rendere conto ai cittadini*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p.163

Il bilancio sociale può essere redatto annualmente oppure alla scadenza di ogni mandato elettorale (bilancio di mandato) quando la classe politica che ha avuto dai cittadini il compito di amministrare, rende conto delle attività svolte nel periodo di governo.

3.2 Bilancio partecipativo

Il bilancio partecipativo, a differenza di altri strumenti di programmazione negoziata o di rendicontazione, è nato specificatamente per strutturare nuovi percorsi di amministrazione degli enti locali. Dare una definizione univoca di cosa sia un bilancio partecipativo non è semplice poiché “non esistono modelli replicabili, ma solo famiglie diverse di sperimentazioni” (Allegretti, Herzberg, 2004 p.3).

Nel tentativo di dare una connotazione unitaria alle diverse esperienze di bilancio sociale (dal Brasile alla Nuova Zelanda, dal Camerun all’India fino alle sperimentazioni europee) Allegretti ed Herzberg (Allegretti, Herzberg, 2004) individuano due definizioni:

una che si configura come massimo comun denominatore e una come minimo comune multiplo. Esse sono:

1. Il massimo comun denominatore identifica i tratti che accomunano le tante esperienze diverse, e vede l'esistenza di un bilancio partecipativo quando su un territorio viene praticato un percorso di dialogo sociale che tocca il "cuore" economico/finanziario dell'amministrazione, puntando a costruire forti legami "verticali" tra istituzioni ed abitanti, e contemporaneamente solidi legami "orizzontali" tra i cittadini e le loro organizzazioni sociali.
2. Il minimo comune multiplo prende in esame tutti gli elementi virtuosi dedotti dall'eterogeneità delle esperienze esistenti e le associa. Traccia così una sorta di "orizzonte futuro" che potrebbe accomunare i tanti percorsi diversi, qualora in ognuno di essi si arrivasse a superare i suoi limiti di contesto e bilanciare l'attenzione per le riforme di natura politico-sociale con le trasformazioni tecniche dell'apparato burocratico e delle procedure amministrative. In tale ottica un Bilancio Partecipativo è uno strumento privilegiato per favorire una reale apertura della macchina istituzionale alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e la distribuzione degli investimenti pubblici, superando le tradizionali forme solo "consultive" e creando un ponte tra la democrazia diretta e quella rappresentativa. Può quindi essere visto come un "luogo" dove si deve poter ricostruire nel tempo e in maniera collettiva il concetto di "bene comune" trasformando le tensioni sociali in progetto condiviso all'interno di spazi autogestiti dalla società civile ma marcati da una forte interazione dialogica con le istituzioni. Tra i suoi obiettivi devono esserci la crescita etica delle istituzioni e l'aumento del senso civico degli abitanti e della loro capacità di leggere in modo maturo la complessa profondità del territorio, ma anche il riequilibrio delle distorsioni generate dalla società di mercato, l'estensione del diritto di cittadinanza a tutti coloro che la abitano e la diffusione di un senso di solidarietà che permetta l'equa redistribuzione delle risorse pubbliche in favore delle categorie culturalmente, socialmente ed economicamente più svantaggiate.

In effetti, il bilancio partecipativo non è mai stato considerato come un concetto univoco, ben definito e finalizzato ad uno specifico scopo, piuttosto è stato visto come un processo *in itinere* da sviluppare in ogni singolo territorio, tenendo conto delle diverse

specificità, attraverso un approccio graduale (non privo anche di conflitti interni) di istituzionalizzazione della partecipazione popolare nella politica locale, combinato ad una valutazione, anch'essa partecipata, del processo stesso che porta ad un graduale assestamento nel tempo di uno specifico percorso per ogni specifica realtà (Novy, Leubolt, 2005). Ma se da un lato è vero che non è possibile individuare una definizione univoca di cosa sia un bilancio partecipativo, dall'altro lato è anche vero che è possibile determinare chiaramente dove, come e perché sia nato, avendo, nella esperienza di bilancio partecipativo di Porto Alegre, un punto di riferimento, una sorta di *benchmark* che ha ispirato tutte le diverse realtà che si sono sviluppate in seguito.

Il bilancio partecipativo sviluppato secondo il modello attuale, nasce a Porto Alegre, in Brasile, nel 1989. Fino a quel momento Porto Alegre, così come tutto il Brasile, aveva avuto un sistema politico fortemente autoritario, basato su un modello oligarchico e burocratico, che aveva sviluppato una società caratterizzata dalla predominanza dello stato sulla società civile, ponendo forti ostacoli alla costruzione della cittadinanza, all'esercizio dei diritti, ed alla partecipazione democratica (de Sousa Santos, 1998), tanto che, secondo un rapporto della Banca Mondiale, il Brasile era uno dei paesi al mondo con le maggiori ingiustizie e inequità sociali (Banca Mondiale, 1995). In questo quadro socio-politico, nel 1988, quando il *Partido dos Trabalhadores* (Partito dei lavoratori, PT) vinse, a Porto Alegre, le prime elezioni municipali dopo l'introduzione della costituzione, decise di istituire un nuovo modello di amministrazione municipale definito "amministrazione popolare". Tale modello era incentrato su innovazioni istituzionali che intendevano garantire la partecipazione popolare nella preparazione e gestione del bilancio municipale, migliorando la gestione amministrativa soprattutto in termini di redistribuzione delle risorse e definizione delle priorità.

Lo schema del bilancio partecipativo a Porto Alegre, tanto semplice quanto efficace, viene qui descritto in estrema sintesi.

Il territorio di Porto Alegre è stato suddiviso in 16 zone. In ogni zona vengono indette assemblee relative a cinque aree tematiche, in un primo ciclo di assemblee vengono illustrati, zona per zona: gli obiettivi dell'anno precedente, la gestione di bilancio che si è avuta, le prospettive di bilancio per l'anno successivo. Una volta avuto il resoconto della gestione passata e la previsione per quella futura, i cittadini si riuniscono in assemblee preparatorie dove, attraverso un semplice sistema di preferenze, vengono individuate, zona per zona, diverse priorità nelle diverse aree tematiche. Nel secondo ciclo di assemblee viene votata la composizione del Consiglio per il Bilancio partecipativo che

formula ed approva la proposta di bilancio. Tale proposta non ha nessun valore normativo, in quanto la potestà di approvazione del bilancio, rimane giustamente in capo al Consiglio municipale, la differenza è che vi è un impegno da parte degli amministratori, a far proprie le esigenze della cittadinanza al momento della redazione formale del bilancio municipale.

Fin dal momento della sua introduzione, il bilancio partecipativo, ha riscosso un grande successo, non solo a Porto Alegre, dove dal 1988 il PT ha continuato a governare riscuotendo un consenso sempre maggiore nei 15 anni successivi, ma anche fuori dal Brasile, dato che è stato replicato (seppur in forme diverse che si adattavano di più ai diversi sistemi vigenti) in diversi paesi.

Per quel che riguarda il caso italiano è possibile individuare alcune decine di esperienze e quello del bilancio partecipativo rappresenta un fenomeno in crescita. Occorre però fare una precisazione sulle diverse modalità di partecipazione attivate. È infatti possibile ricomprendere le diverse esperienze italiane in due famiglie principali di processi: quella del bilancio partecipativo e quella del bilancio partecipato, nella lingua italiana, la differenza tra i termini partecipativo (in inglese: *participatory*) e partecipato (in inglese: *participated*) “può costituire un importante indicatore linguistico per riflettere due approcci sostanziali molto diversi alla partecipazione popolare in tema di scelte di natura economico-finanziaria. Il primo termine, infatti, denuncia percorsi di coinvolgimento duraturi, reiterati e strutturati dove i cittadini svolgono un ruolo attivo nella costruzione delle decisioni; il secondo denuncia ambizioni inferiori, utilizzando il verbo che indica la partecipazione in un’accezione quasi “passiva” “ (Allegretti, Herzberg, 2004 p. 22).

Fra le esperienze italiane di *participatory budget* il punto di riferimento è quello di Grottammare (AP), che ha iniziato percorsi partecipativi già nel 1994 e che oramai da oltre dieci anni ha un percorso di assemblee e stesure di bilancio partecipativo ben definite.

Oltre a Grottammare, le altre esperienze che hanno rappresentato una sorta di *benchmark* in Italia sono quella di Pieve Emanuele (MI) e quella del Municipio XI di Roma.

Come nel caso di Agenda21, anche per il bilancio partecipativo non esiste un preciso percorso da seguire, la partecipazione infatti può essere assicurata solo se si costruiscono strumenti specifici per ogni realtà. È comunque possibile individuare, dall’analisi delle diverse esperienze, alcuni elementi base:

1. Suddivisione del territorio in zone.

Ogni esperienza di bilancio partecipativo vede la suddivisione del territorio di riferimento in diverse zone che rappresentano i luoghi cardine per la costituzione delle assemblee di partecipazione.

2. Due cicli di assemblee.

Indipendentemente dalla possibilità di avere più momenti di incontro tra amministrazione e cittadini, vi sono almeno due occasioni l'anno in cui in ogni zona vi è un'assemblea aperta a tutti gli abitanti della zona (con il principio una testa un voto).

Nella prima assemblea, in ogni zona, i cittadini raccolgono informazioni sulla passata gestione, sulle possibilità per il bilancio successivo e formulano proposte sia di tipo generale, relative all'intero territorio, sia specifiche per la propria zona.

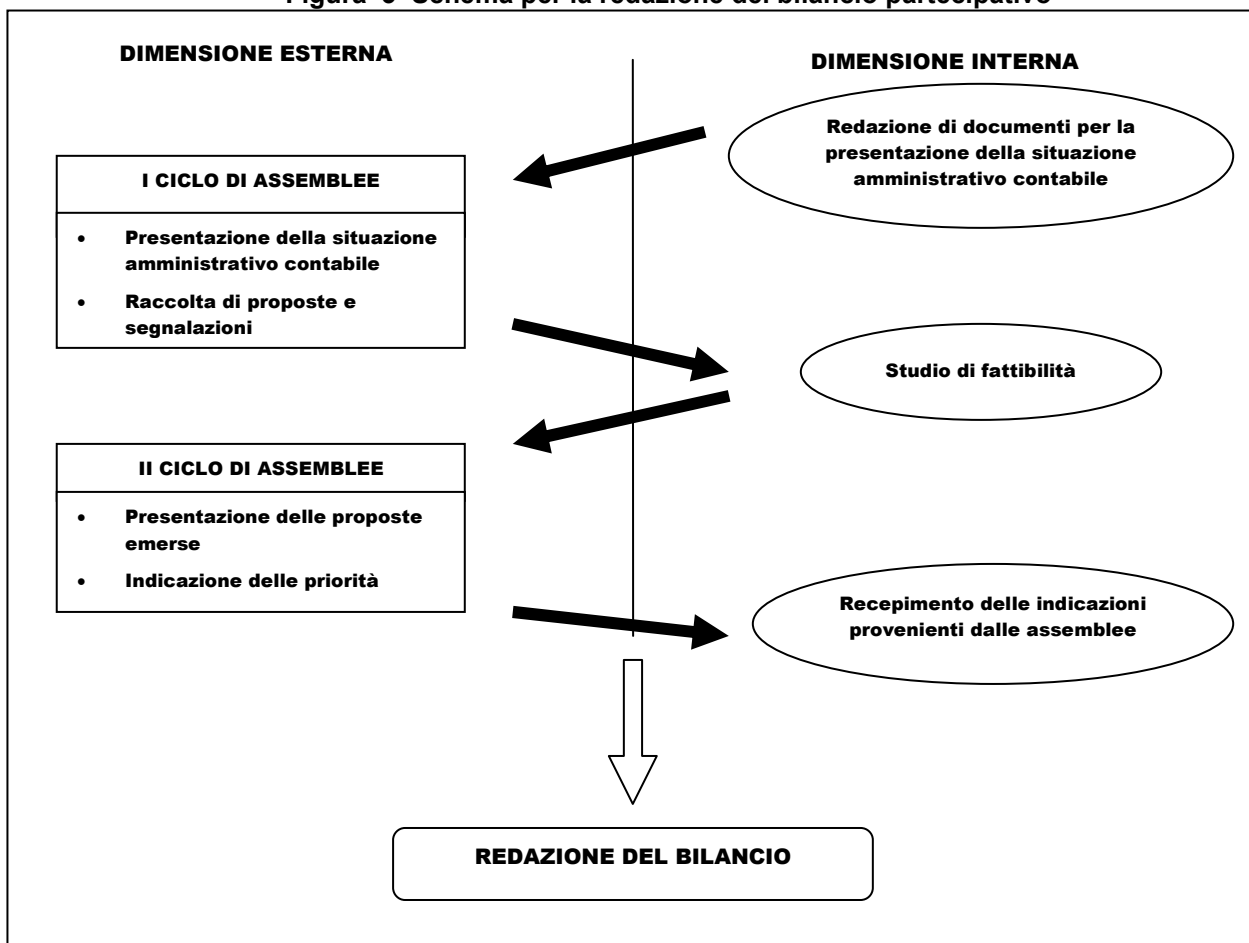
Nella seconda assemblea, le diverse proposte formulate (che nel frattempo sono state sottoposte ad un'analisi di fattibilità) vengono proposte al voto dei cittadini, che possono così scegliere quelle che verranno realizzate.

3. Impegno da parte dell'amministrazione.

La costruzione di un percorso per il bilancio partecipativo non comporta alcuna modifica normativa per quel che riguarda il percorso di approvazione del bilancio, che segue giustamente il suo normale *iter* legislativo. L'amministrazione prende però con i cittadini l'impegno a inserire nel bilancio, sottoposto all'approvazione del Consiglio, le diverse istanze provenienti dalle assemblee che, tramite le preferenze espresse nel secondo ciclo di incontri, hanno raccolto il maggior consenso.

In pratica il bilancio partecipativo mette in atto uno schema di doppia consultazione con l'impegno da parte dell'amministrazione a realizzare quanto emerso dalla volontà dei cittadini e ritenuto fattibile. Tale schema è sintetizzato nelle seguente figura 3

Figura 3 Schema per la redazione del bilancio partecipativo



3.3 Dall'*accountability* alla partecipazione: bilancio sociale, bilancio partecipativo, bilancio partecipativo

Sia il bilancio sociale che il bilancio partecipativo sono strumenti che permettono un rapporto più diretto fra amministrazioni locali e cittadini amministrati, e sono sempre di più le amministrazioni che adottano l'uno o l'altro strumento. Ma, come detto, non sono rari i casi in cui i due termini vengono confusi. Per questo motivo, una volta definiti chiaramente i due strumenti, appare opportuno leggerli attraverso alcune variabili chiave, in modo da definirne chiaramente lo scopo, individuando le differenze tra la funzione di comunicazione e quella di partecipazione.

Volontarietà.

Bilancio sociale e bilancio partecipativo sono strumenti adottati dalle amministrazioni locali al fine di migliorare il rapporto con i propri cittadini amministrati, ma non derivano da alcun obbligo normativo. È vero che nel caso del bilancio sociale sono

state emanate delle linee guida per la redazione del bilancio sociale, ma l'unico obbligo a redigere un bilancio sociale si ha per le imprese sociali ai sensi del D. Lgs. 155 del 26/03/06, e mai per nessuna pubblica amministrazione. Nel caso poi del bilancio partecipativo, come detto, l'adozione di tale strumento non comporta alcuna modifica a livello normativo. Potremmo inquadrarlo come un impegno da parte della Giunta nei confronti dei cittadini, ma di fatto rimane il Consiglio l'unico organismo deputato all'approvazione del bilancio secondo il normale *iter* legislativo.

In sintesi le amministrazioni locali decidono se adottare l'uno o l'altro strumento, per cercare di rispondere al deficit di legittimazione di cui soffre da tempo l'amministrazione pubblica.

Bilancio.

Entrambi gli strumenti hanno come punto di riferimento il bilancio, ma lo fanno in momenti diversi e con diverse modalità.

Nel caso del bilancio sociale, il bilancio contabile viene appunto "riscritto" per cercare di andare il più possibile oltre i "freddi" numeri, rispondendo alle esigenze di rendicontazione e di legittimazione sociale, ponendo al centro l'amministrazione pubblica locale quale istituzione finalizzata alla salvaguardia e tutela di interessi comuni. In pratica lo strumento di riferimento è il bilancio consuntivo che viene redatto in forma più semplice al fine di evidenziare le scelte di fondo dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

Anche il bilancio partecipativo fa riferimento al bilancio contabile, ma non a quello consuntivo bensì a quello previsionale. Infatti nel caso del bilancio partecipativo i cittadini vengono consultati prima della stesura del bilancio previsionale per l'anno successivo con l'impegno che le scelte che otterranno il maggior consenso, se ritenute tecnicamente fattibili, saranno inserite nella programmazione dell'amministrazione.

Governance accountability e rapporto con i cittadini

Sia bilancio sociale che bilancio partecipativo sono strumenti di *governance* e *accountability*, ma è proprio dalla diversa modalità di riferimento al bilancio contabile che deriva un loro differente inquadramento rispetto a queste due componenti.

Data la forte impronta quale strumento di rendicontazione e comunicazione, il bilancio sociale vede l'*accountability* quale elemento prevalente, visto che risponde a deficit di trasparenza e di esplicitazione dei risultati raggiunti.

Il bilancio partecipativo invece è primariamente uno strumento di *governance*, soprattutto se consideriamo la *governance* quale mezzo di diretta partecipazione del cittadino-utente alle scelte amministrative che lo riguardano.

Bisogna in ogni caso sottolineare come un bilancio partecipativo, se vuole essere uno strumento efficace, deve anche essere uno strumento di *accountability*, visto che la reale capacità per i cittadini di partecipare attivamente alle scelte dell'amministrazione, si può avere solo se questi sono ben informati sull'andamento dell'amministrazione. Infatti come visto nello schema riportato in fig. 3, il punto di partenza per la costruzione di un percorso di bilancio partecipativo si ha con l'illustrazione (che deve essere chiara e sintetica) della situazione economico-gestionale dell'amministrazione.

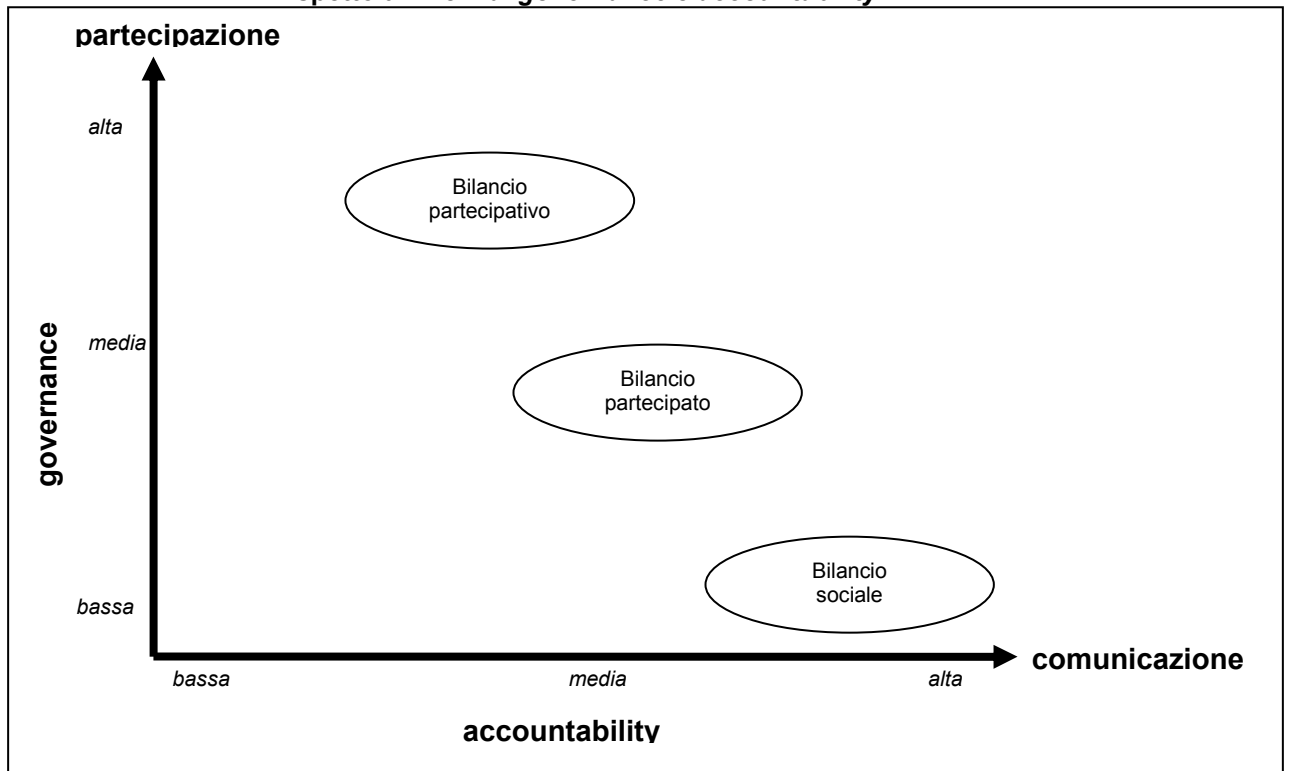
Il bilancio sociale è uno strumento che vede positivamente le possibilità di attiva e diretta partecipazione dei cittadini, ma non si tratta di un elemento fondante (Tanese, 2006).

Nel caso del bilancio partecipativo invece la situazione è opposta visto che la diretta partecipazione dei cittadini al processo decisionale è l'aspetto caratterizzante l'intero impianto.

In ogni caso, come detto, bisogna distinguere fra le diverse modalità in cui viene sviluppato un bilancio sociale e quelle in cui viene sviluppato un bilancio partecipativo. In particolare dobbiamo anche fare distinzione fra bilancio partecipato e bilancio partecipativo. In un certo senso è possibile dire che, in termini di partecipazione dei cittadini, il bilancio partecipato risulta essere uno strumento a metà fra bilancio sociale e bilancio partecipativo, nel senso che l'informazione e la consultazione possono essere ritenute come la massima forma di coinvolgimento dei cittadini per quel che riguarda il bilancio sociale e la minima forma per quel che riguarda il bilancio partecipativo.

Lo schema seguente intende appunto inquadrare il bilancio sociale ed il bilancio partecipativo in termini della loro efficacia come strumenti di *accountability* e di *governance*.

Figura 4 Inquadramento di bilancio sociale, bilancio partecipato, bilancio partecipativo rispetto ai livelli di *governance* e *accountability*



Il bilancio sociale può quindi essere visto come un valido strumento per l'aumento dell'*accountability* ma si tratta di fatto di uno strumento autoreferenziale e come tale è in grado di rispondere solo dal lato della offerta e non anche dal lato della domanda³. Il bilancio sociale è infatti uno strumento di informazione tendente, nei casi di sviluppo della massima governance possibile, alla consultazione, mentre il bilancio partecipativo può essere catalogato come uno strumento di partecipazione attiva (capace quindi di intervenire anche sul lato dell'offerta) che, nei casi in cui si ha il livello minimo di governance, può ricadere nella classificazione di strumento di consultazione. Questo ultimo caso si ha ogni volta in cui siamo di fronte ad un bilancio partecipato.

³ Cfr. pag. 15

4. Bilancio partecipativo come strumento di programmazione.

Nonostante le esperienze di bilancio partecipativo siano diverse ed in crescita, non si è sviluppato un grande interesse accademico sui principi e sulle opportunità del bilancio partecipativo. Le esperienze di bilancio partecipativo continuano ad essere analizzate solo con studi di caso e non si ha ancora una sistematizzazione dei diversi elementi identificativi dello strumento bilancio partecipativo.

In ogni caso, l'analisi dei processi di bilancio partecipativo di successo ha permesso una loro suddivisione in tre macrocategorie (Heimans 2002, Nierras R.M et al. 2002, Shah, 2007):

2. Una prima (*CSO phase*) in cui l'associazionismo e la "società civile" stimolano la creazione di meccanismi di coinvolgimento della cittadinanza organizzata e dell'associazionismo nei meccanismi decisionali di bilancio attraverso proposte nei confronti dell'amministrazione.
3. Una seconda (*tracking phase*) in cui i meccanismi di dialogo tra amministrazione e amministrati, attraverso l'aumento di sistemi di trasparenza e dialogo, fanno sì che la partecipazione rappresenti una sorta di monitoraggio dell'azione governativa.
4. Una terza (*performance evaluation phase*) in cui reali meccanismi di dialogo dialettico tra amministrazione e amministrati consentono un opportuno utilizzo dei meccanismi di partecipazione che permette una valutazione dell'azione governativa da parte dei destinatari finali.

Di fatto esempi relativi alle prime due macrocategorie sono stati sviluppati molto nei paesi emergenti, soprattutto in Sud America e in Africa, in Paesi che avevano forti deficit di rappresentazione e di governo democratico della cosa pubblica. Questo, in parte, spiega il basso interesse che si è avuto per i processi di bilancio partecipativo in termini accademici, visto che sono stati analizzati di più dalle organizzazioni internazionali (Banca Mondiale e ONU *in primis*) quali efficaci mezzi per incrementare la democrazia nei Paesi in via di sviluppo, portando il bilancio partecipativo ad essere visto più come uno strumento per il potenziamento della democrazia e del senso civico nei Paesi in via di sviluppo che non tanto come un moderno strumento di *governance* e *accountability*.

Di fatto un problema allo studio sistematico del bilancio partecipativo deriva dal fatto che non esiste un unico modo per sviluppare un bilancio partecipativo, visto che non si tratta di uno strumento da attivare, quanto piuttosto di un processo da sviluppare *step-by-step* al fine di arrivare, grazie alle modalità ritenute più adatte ad ogni situazione, all'istituzionalizzazione della partecipazione popolare nella politica locale combinata ad un monitoraggio e ad un aggiustamento continuo del processo stesso (Novy, Leubolt, 2005).

Una primo studio teso all'individuazione degli elementi chiave del bilancio partecipativo lo si deve a Ebdon et al. (2006) che hanno individuato le seguenti variabili

Tab. 1. – Elementi chiave della partecipazione dei cittadini al bilancio della PA.

AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Struttura e forma di governo • Cultura politica • Requisiti legislativi • Dimensioni e diversità della popolazione
PROCESS DESIGN	<ul style="list-style-type: none"> • Tempistica • Tipo di allocazione budgettaria (per programmi o assegnazione di fondi, operativa, etc) • Partecipanti (metodo di selezione, numero, Rappresentatività, etc.) • Preferenze reali / disponibilità di fondi
MECCANISMI	<ul style="list-style-type: none"> • Incontri pubblici • Focus group • Simulazioni • Comitati consultivi • Sondaggi
OBIETTIVI E IMPATTI	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione del cinismo • Informare sui meccanismi di bilancio • Ottenere supporto nelle proposte di bilancio • Raccogliere input nel decision making • Cambiare l'allocazione delle risorse • Incrementare la fiducia nell'amministrazione • Creare uno spirito di comunità

Nonostante questo primo inquadramento del bilancio partecipativo come strumento con caratteristiche specifiche e comuni nei diversi casi che sono stati sviluppati in diverse realtà, sparse nei diversi continenti, non si riesce ad avere una specifica trattazione accademica che vada oltre lo studio di casi, per via delle caratteristiche specifiche di questo strumento.

Infatti alla base del valido utilizzo del bilancio partecipativo come strumento di programmazione e gestione a livello locale vi sono quattro fattori basilari (Allegretti, Herzberg, 2004, p.34):

1. la volontà politica che supporta un percorso di bilancio partecipativo;
2. la densità associativa e la capacità autorganizzativa dei tessuti sociali;
3. la coerenza e la raffinatezza degli elementi di “disegno” organizzativo del processo;
4. la capacità amministrativa e finanziaria dell'ente che sperimenta il processo

Un altro aspetto che viene spesso evidenziato è che la volontà politica è in molti casi spinta da ragioni e situazioni particolari che finiscono con il portare alla “necessità” di attuare una sperimentazione di partecipazione (Allegretti, Herzberg, 2004).

Il bilancio partecipativo rappresenta l'unica reale esperienza di partecipazione diretta dei cittadini in quanto tali (e non organizzati) e da questo fatto derivano i punti di forza e di debolezza di esso. Infatti, se la partecipazione è scarsa e magari anche poco consapevole, essa può non essere un efficace strumento di aiuto alla programmazione, quando non addirittura un problema in quei casi in cui si formano delle lobby che governano le scelte a livello di singole zone.

Se invece la partecipazione è di buon livello, sia in termini quantitativi, come numero di partecipanti, ma anche e soprattutto in termini qualitativi, come consapevolezza e coinvolgimento attivo alle scelte che vengono fatte, il risultato che ne deriva è una sorta di “patto” fra amministrati ed amministratori che impegna questi ultimi nella realizzazione, in tempi certi, di azioni concrete. In questo senso possiamo dire che con l'implementazione di percorsi di bilancio partecipativo, capaci di sviluppare meccanismi virtuosi, si migliora anche la capacità dei cittadini di avere un concreto strumento per la valutazione della *performance* dell'amministrazione stessa, e questo non può non avere effetti positivi di maggior *commitment* da parte dei responsabili dell'amministrazione, arrivando in questo caso ad avere una buona *governance e accountability* sviluppate sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda, capaci di andare incontro alle esigenze di *trust in government*.

Anche se le esperienze di partecipazione non sono un'esperienza del tutto nuova nei Paesi industrializzati, va comunque tenuto presente che, dopo l'esperienza di Porto Alegre, l'intero discorso relativo al bilancio partecipativo ha completamente cambiato rotta spingendo, non solo i Paesi del Sud America dell'Africa e del Sud Est dell'Asia ad avere esperienze locali di bilancio partecipativo, ma anche i Paesi dell'Ovest.

In particolare, per quel che riguarda il contesto europeo il “trasferimento” del bilancio partecipativo dal Brasile all'Europa si è avuto con processi molto differenziati, dato che in

Europa il bilancio partecipativo ha sviluppato diverse esperienze su una molteplicità di procedure e interventi (Sintomer et al., 2008). Le esperienze sono così diverse tra loro tanto che Sintomer et al. (2008) hanno individuato metodologicamente sei idealtipi europei per classificare lo sviluppo delle diverse esperienze, anche sulla base delle diverse tradizioni preesistenti. Tali categorie sono state così definite (Sintomer et al. 2008):

1. Porto Alegre adattato al contesto europeo
2. Rappresentazione di interessi organizzati
3. *Community funds* a livello locale e cittadino
4. Tavoli di negoziazione pubblico/privato
5. Consultazione sulla gestione della finanza pubblica
6. Partecipazione di prossimità

I modelli Porto Alegre adattato al contesto europeo e quello dei *community funds*, sono le due categorie che hanno mostrato maggior capacità di sviluppare una reale *governance* partecipativa (Sintomer et al, 2008) capace appunto di operare sia dal lato dell'offerta che della domanda, riuscendo a stabilire un miglior rapporto fra amministratori ed amministrati.

Parte Seconda

1. Oggetto dell'indagine.

Le esperienze dichiarate di partecipazione, in Italia, sono in netta crescita, tanto che è stata anche costituita la rete nuovomunicipio che raccoglie tutte le amministrazioni locali che hanno messo in atto percorsi di partecipazione.

Tali esperienze, nonostante esempi di partecipazione vi fossero stati già a partire dalla metà degli anni ottanta, con bilanci sociali di zona nel centro nord, possono essere ricondotte principalmente alla categoria del Porto Alegre adattato al contesto europeo. Questa considerazione è vera soprattutto se andiamo a considerare le reali esperienze di bilancio partecipativo e non le diverse esperienze di bilancio partecipato, che invece possono essere ricondotte alla categoria consultazione sulla gestione della finanza pubblica.

Partendo da questa considerazione, ed alla luce dell'analisi fatta nella prima parte di questo lavoro, si è deciso di evidenziare alcuni aspetti relativi alla possibilità di utilizzo del bilancio partecipativo da parte delle amministrazioni pubbliche locali italiane, ponendosi la seguente domanda di base:

Le esperienze di bilancio partecipativo già sviluppate in Italia sono state in grado di operare sia dal lato dell'offerta che della domanda riuscendo quindi a stabilire un corretto rapporto tra amministrazione e amministrati?

In pratica ci si è chiesti se il bilancio partecipativo (pur rimanendo il suo carattere essenziale di volontarietà) potesse diventare uno strumento utilizzato da molte amministrazioni pubbliche locali italiane al fine di migliorare la loro *performance* grazie all'intervento non solo nella macrocategoria della *tracking phase* ma anche in quella della *performance evaluation*.

Per rispondere alla domanda sono stati presi in considerazione i seguenti aspetti:

1. Come funziona il bilancio partecipativo nelle realtà italiane che già lo utilizzano da tempo, e quali sono i punti di forza e di debolezza di questa scelta?
2. Vi sono criteri di base per individuare realtà più adatte di altre all'utilizzo del bilancio partecipativo?
3. Potrebbe esserci un'evoluzione nel prossimo futuro?

1.1 Studio di caso

Primo passo per cercare di dare risposta alla domanda è stato quello di fare una disamina approfondita, distinta e circoscritta, del fenomeno relativo alle esperienze di bilancio partecipativo italiano. Vista la peculiarità dell'oggetto d'analisi, che vede la centralità delle visioni degli attori coinvolti si è deciso di adottare, quale metodologia di analisi quella dello studio di caso.

Lo studio di caso, infatti, si offre come logica di ricerca empirica che ha la peculiarità di analizzare un fenomeno contemporaneo nel suo contesto di vita reale, quando i confini tra fenomeno e contesto non sono evidenti. Con esso vengono utilizzati diversi metodi di analisi (Yin, 2003 e Hamel, 1993) al fine di studiare tale aspetto contemporaneo avendo il contributo decisivo di chi in esso agisce e vive (Yin, 2003). La sua finalità conoscitiva è quella di raccogliere dati il più possibile dettagliati che hanno valore di scoperta e analisi essendo specifici per un determinato ambito di riflessione, visto che lo studio di caso può essere considerato una strategia di ricerca focalizzata alla comprensione delle dinamiche presenti in un determinato singolo ambiente (Eisenhardt, 1989).

L'idea di fondo dello studio di caso è quindi quella di entrare in contatto diretto con la realtà che si intende studiare definendo, all'interno di essa, osservazioni e valutazioni.

Gli step per la realizzazione di uno studio di caso sono i seguenti (Stake, 1995 e Yin, 2003):

1. Determinare e definire le domande di ricerca;
2. Selezionare i casi e determinare i metodi di raccolta e analisi dei dati;
3. Predisporre la raccolta dati;
4. Raccogliere i dati sul campo;
5. Valutare e analizzare i dati raccolti;
6. stendere il report rispondendo alle domande di ricerca.

Si è deciso quindi di utilizzare lo studio di caso per le seguenti motivazioni:

1. Il bilancio partecipativo è un fenomeno contemporaneo che, soprattutto in Italia, non ha ancora una ben chiara e definita modalità di attuazione all'interno delle amministrazioni pubbliche;
2. Le reali esperienze italiane pluriennali di bilancio partecipativo sono, come detto nella prima parte, solo tre (Grottammare, Pieve Emanuele, Municipio XI di Roma).

Tre sono gli orientamenti principali riferibili allo studio di caso (Yin, 2004):

1. Esplorativo: definire e valutare ipotesi e problemi di ricerca;
2. Descrittivo: illustrare eventi e loro concreti ambienti in modo particolare;
3. Esplicativo: comprendere le cause di un evento

Sulla base delle considerazioni fatte, step preliminare allo svolgimento della ricerca vera e propria è stato quello di effettuare uno studio esplorativo, prendendo in esame i tre casi significativi italiani, analizzando le diverse modalità con cui questi avevano sviluppato esperienze di bilancio partecipativo e confrontandole fra loro. Tale analisi è stata svolta raccogliendo e analizzando, oltre alla letteratura esistente, tutta la documentazione che le tre amministrazioni prese in esame avevano elaborato nel corso della sperimentazione delle loro tecniche di bilancio partecipativo, nonché contattando i facilitatori e/o consulenti alla partecipazione dei tre comuni.

Il risultato di questo primo step di indagine, fondamentale per la successiva determinazione dello studio descrittivo, è riportato nel capitolo seguente.

2. Le tre principali esperienze italiane di bilancio partecipativo

2.1 L'esperienza del Municipio XI di Roma

Il Comune di Roma, seguendo quanto predisposto nell'art. 17 del D.lgs. 267/2000 che prevede, nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, la possibilità, attraverso lo statuto, di istituire particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, ed in particolare la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione di nuove forme di autonomia, ha deciso, con deliberazione del Consiglio Comunale n.22 del 19 gennaio 2001, la trasformazione delle 19 Circoscrizioni in cui era suddiviso ⁴, in 19 Municipi.

In particolare i principi e le funzioni del decentramento sono previsti dall'art. 26 di tale delibera del Consiglio Comunale che stabilisce:

- la trasformazione in Municipi delle vecchie circoscrizioni comunali con il compito di rappresentare le rispettive comunità, curarne gli interessi e promuovere lo sviluppo nell'ambito dell'unità del Comune di Roma;
- il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia dei Municipi quali organismi di partecipazione, consultazione e gestione di servizi, nonché di esercizio di funzioni conferite dal Comune e dagli altri livelli istituzionali, unitamente alle necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali.

Le funzioni istituzionali dei Municipi, secondo quanto previsto dallo statuto riguardano: la gestione dei servizi demografici, sociali e di assistenza sociale, dei servizi scolastici ed educativi, delle attività e dei servizi culturali, sportivi e ricreativi in ambito locale, dei servizi e delle attività di manutenzione urbana, del patrimonio culturale. Ad essi è demandata inoltre la disciplina dell'edilizia privata, di interesse locale, delle iniziative per lo sviluppo economico nei settori dell'artigianato e del commercio ad esclusione della grande distribuzione commerciale.

I Municipi così creati godono di autonomia amministrativa, finanziaria e gestionale. Innovazione questa che, attraverso il comma 6 bis dell'art. 26 dello statuto, comporta

⁴ Le Circoscrizioni di Roma, create nel 1972 erano 20 e sono diventate 19 nel 1992 a seguito del distacco della circoscrizione XIV diventata Comune autonomo (Fiumicino)

anche l'introduzione di una gestione più efficace ed efficiente. Si prevede infatti che i Municipi "organizzino la loro attività in base a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti".

I Municipi redigono un proprio bilancio annuale e pluriennale che ha durata pari a quella del bilancio pluriennale del Comune, secondo le disposizioni del Regolamento comunale di contabilità, che definisce anche le modalità per assicurare ai Municipi risorse finanziarie certe, costituite da trasferimenti di quote di tributi e tariffe, sponsorizzazioni e contributi, donazioni e lasciti, vendita di pubblicazioni e altri materiali.

L'XI Municipio è appunto uno dei 19 municipi del Comune di Roma, situato geograficamente nella zona Centro Sud della città. Insiste su un territorio di 4.729,15 ettari (il 3,68% dell'intera superficie comunale), L'intera superficie comprende le zone di Appia Antica, Ardeatino, Garbatella, Montagnola, Ostiense, Ottavo Colle Tintoretto, Roma 70 Rinnovamento, S. Paolo, Tor Marancia. Le strade totali sono pari a 3.650 kmq. Il verde si estende su una superficie di 401.450 mq. Vi insiste una popolazione di oltre a 137.000 abitanti (il 5% della Capitale) composta da oltre 10.000 stranieri.

Il bilancio annuale presentato dal Municipio Roma XI, viene denominato bilancio sociale ed è strutturato per settori macro. Nell'ambito delle macroattività sono definite: le spese afferenti il personale, quelle di funzionamento dei servizi e quelle per gli interventi veri e propri. Per ogni esercizio gli organi del Municipio stabiliscono i nuovi interventi, e, una volta approvati i contratti loro afferenti, le relative spese diventano obbligatorie.

In applicazione del Bilancio Partecipativo, l'oggetto della definizione degli interventi prioritari, definiti grazie alla metodologia partecipativa riguarda una percentuale che varia, a seconda degli anni, tra il 20-30% delle spese di bilancio, essendo l'altro 80-70% costituito, in massima parte, da spese obbligatorie (personale, funzionamento servizi, etc.).

Il bilancio del Municipio riguarda, per quanto concerne quel 20-30% su cui viene richiesta la partecipazione alle scelte da parte dei cittadini, essenzialmente i lavori pubblici. La scelta di adottare meccanismi di partecipazione non incide minimamente sul normale iter legislativo di approvazione dei bilanci. Anche nel Municipio XI viene elaborato un piano triennale di investimenti, deliberato unitamente al bilancio annuale.

L'esperienza del Bilancio Partecipativo del Municipio XI di Roma, come detto, è stata resa possibile dalla trasformazione statutaria dei vecchi quartieri, che li ha resi autonomi su alcuni settori di spesa, dotandoli di una giunta esecutiva.

L'attivazione del processo è stata caldeggiata nel 2003 da vari movimenti della società civile (che, in parte, compongono, come indipendenti, il suo esecutivo) ed è stata resa possibile da una forte volontà politica del Presidente, che, in non poche occasioni, ha usato la minaccia delle sue dimissioni per compattare la coalizione politica intorno al progetto che intendeva essere appunto uno dei primi esperimenti di partecipazione realizzati.

Quello del Municipio XI di fatto rappresenta un progetto-pilota che potrebbe anche estendersi ad altre zone cittadine. Nel 2004 il Comune di Roma ha pubblicato uno specifico bando per premiare progetti di partecipazione sviluppati nei municipi.

Va comunque sottolineato il fatto che il percorso partecipativo ha difficoltà a riflettersi nella struttura delle decisioni amministrative, per la mancanza di autonomia del Municipio nel riorganizzare la sua struttura tecnica in maniera innovativa. Le opere decise dai cittadini tardano, in non pochi casi, a concretizzarsi.

2.1.1 Il funzionamento

Viste le sue dimensioni, il territorio del Municipio è stato suddiviso in 7 quartieri sociali (aree omogenee), in ognuno dei quali nel 2003 si è tenuta un'Assemblea Territoriale aperta per eleggere dei rappresentanti, in proporzione di 1 ogni 15 persone presenti (rispettando il principio base di "una testa un voto"). I delegati (revocabili e non rieleggibili da un anno all'altro) compongono i Consigli Popolari di Quartiere: nel 2006 erano in numero di 70 e sono stati trasformati in semplici Portavoce, con il ruolo di coordinatori e facilitatori delle assemblee e dei gruppi di lavoro che si formano in ogni zona.

La comunicazione degli incontri necessita ancora di trovare modalità più efficaci e variegate. Dal 2007 la comunicazione è delegata ai singoli quartieri per essere più in linea con i diversi territori.

In ogni quartiere è stato individuato un luogo stabile e riconoscibile dove convocare le assemblee. In alcune zone erano disponibili solo centri anziani, e questo inizialmente ha distorto la percezione del Bilancio Partecipativo da parte di molti cittadini, che hanno individuato nel bilancio partecipativo uno strumento di politica di inclusione per gli anziani piuttosto che un reale strumento di partecipazione (Allegretti, Herzbeg, 2004). La possibilità di trovare luoghi di incontro specificamente dedicati alle assemblee

partecipative e non magari “etichettabili” per via di altri utilizzi dei luoghi stessi, rimane un problema aperto.

I temi in discussione nel Bilancio Partecipativo sono, per forza di cose, limitati alle competenze del Municipio: lavori pubblici, mobilità e viabilità, spazi verdi di prossimità e attività culturali. Nel 2003, primo anno di sperimentazione, l'amministrazione si è impegnata a realizzare 4 delle 8 priorità votate in ogni Quartiere Sociale (2 per ogni area tematica). L'impegno in termini di spesa previsto è stato di circa il 20% dell'intero bilancio complessivo. In pratica, per la realizzazione di queste 4 priorità è stata impegnata l'intera somma spendibile, visto che l'80% del bilancio del Municipio rappresentava costi fissi, in termini di personale e costo dell'intera macchina amministrativa. In questo senso l'esperienza segnala le difficoltà nel realizzare un bilancio partecipativo all'interno di un'istituzione che ha possibilità di agire solo in parte dal lato della spesa, visto che dipende direttamente, ad esempio per quella che è la definizione degli appalti pubblici, da quella che è la definizione a livello comunale. In alcuni casi, invece, dato che alcune priorità indicate non rientravano nelle competenze del Municipio, la Giunta si è impegnata (con un atto formale) a farsi portavoce presso gli organi competenti, redigendo un documento di segnalazione che ne sollecita la realizzazione (Allegretti, Herzbeg, 2004).

Per diminuire i problemi determinati dal predominio di alcuni leader naturali del tessuto sociale di vari quartieri, nel 2004 sono state adottate metodologie di organizzazione delle assemblee più rigorose. Un'altra novità, che l'Ufficio Bilancio Partecipativo del Municipio appositamente costituito, è stata quella di introdurre pesi, coefficienti moltiplicatori che servono a riequilibrare la soggettività di alcune valutazioni espresse dai partecipanti alle Assemblee, mediandole con indicatori ed elementi di rilevazione oggettiva delle necessità del quartiere legati a variabili demografiche, presenza di assi di trasporto privilegiati (metropolitana), presenza di interventi integrati di grande valore realizzati in passato, e simili.

Come detto, il primo processo di bilancio partecipativo del Municipio XI, è stato avviato nel 2003 attraverso un primo regolamento (ad uso interno) che ha presentato diverse criticità e che, pertanto, è stato modificato per la gestione del processo del 2004. Tuttavia anche questo ultimo documento, stando al parere di coloro che hanno partecipato al primo processo, non ha risposto allo spirito del bilancio partecipativo ed allo stesso sono state apportate ulteriori modifiche, anche con la collaborazione dei Comitati di Quartiere (l'ultima versione del Regolamento è riportata in Appendice).

Il processo di formazione del Bilancio Partecipativo consta di quattro fasi.

Prima fase

La fase iniziale prevede la determinazione delle aree tematiche e la costituzione, in ogni area territoriale, di corrispettivi gruppi di lavoro. Nelle fasi di avviamento dell'istituzione di tale processo sono predefinite quattro aree tematiche, rispetto alle varie macroattività e cioè:

- lavori pubblici
- mobilità e viabilità
- spazi di verdi di prossimità
- attività culturali

Questa predefinizione non esclude la possibilità di prendere in considerazione altre aree tematiche che possono scaturire dalla discussione del gruppo di lavoro.

Contemporaneamente alla determinazione delle aree tematiche si costituiscono i gruppi di lavoro, per ogni area tematica, per la trattazione degli argomenti.

In tale fase è fondamentale il compito dei Portavoce. Questi ultimi rappresentano l'interfaccia tra cittadini e Municipio in quanto hanno, da un lato, funzioni di collaborazione e di informazione nei confronti del Municipio, e, dall'altro, facilitano l'organizzazione e la conduzione dei gruppi di lavoro, contribuendo a sintetizzare gli interventi, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla discussione sulle aree tematiche. Inoltre si confrontano con i Portavoce e i gruppi di lavoro degli altri quartieri in una Assemblea denominata "interquartieri".

In questa fase è molto importante la comunicazione, aspetto questo che ha presentato non poche criticità.

Il Municipio, nella fase iniziale, provvede all'individuazione, nell'ambito dell'Ufficio del Bilancio Partecipativo, di un referente che ha il compito di supportare lo sviluppo della tematica oggetto del gruppo di lavoro fino all'elaborazione della proposta di intervento.

Seconda fase

Un volta costituiti i gruppi di lavoro ed individuati portavoce e referenti, ogni gruppo di lavoro, dopo ampia discussione sui vari temi afferenti le aree tematiche definite, esamina, vaglia ed elabora proposte di intervento, inerenti la propria area tematica e zona di

riferimento, arrivando all'individuazione degli interventi da proporre al Municipio e aprendo il confronto con l'Ufficio del Bilancio Partecipativo in ordine alla fattibilità degli stessi.

In questo passaggio è rilevante la capacità di auto-gestione di ogni gruppo di lavoro, al fine di consentire un'ampia partecipazione alla discussione, evitando interferenze di altri attori, nonché ottimizzare i vari apporti individuali, in relazione al tempo concesso e sviluppare così, al termine delle discussioni, le relative proposte concrete da sottoporre al vaglio del Municipio. In questo senso è importante il ruolo del Portavoce che svolge la funzione di animatore e di propulsore della discussione.

Il processo del Bilancio Partecipativo è di fatto sviluppato con una certa continuità tra un anno e l'altro: la fase iniziale di ogni anno è strettamente connessa alla fase finale dell'anno precedente. Per iniziare il nuovo percorso è infatti necessario mettere al corrente i cittadini sugli interventi deliberati dal Municipio negli anni precedenti, comunicando quali di questi sono stati approvati dal Consiglio comunale, quali di quelli già approvati sono in fase di realizzazione, e quali sono stati portati a compimento. In questo modo si informano i cittadini sulla gestione e si procede anche ad una iniziale selezione degli interventi al fine di evitare, nell'anno in corso, riproposizioni di proposte di intervento che sono già state deliberate negli anni precedenti e inserite nel bilancio.

Nel ciclo del Bilancio Partecipativo i portavoce e i gruppi di lavoro hanno due compiti paralleli. Da un lato quello di programmazione dell'attività dell'anno successivo e dall'altro di controllo della realizzazione degli interventi indicati ed approvati negli anni precedenti.

Le diverse discussioni e il lavoro dei gruppi portano, per ogni area tematica, all'individuazione degli interventi da effettuare sul territorio. A questo punto i gruppi di lavoro procedono, insieme con i referenti dell'Ufficio Bilancio Partecipativo al vaglio degli stessi, al fine di escludere gli interventi già finanziati, nonché quelli che non rientrano nelle competenze del Municipio.

Nella fase di confronto tra gruppi di lavoro e Ufficio del Bilancio Partecipativo è prevista la discussione sul grado di oggettività e fattibilità degli interventi richiesti. In merito all'oggettività, il Municipio, nel corso del 2003 ha introdotto, nel processo di costruzione del bilancio, dei parametri correttivi che annualmente vengono applicati dall'Amministrazione municipale sulla base della sua conoscenza della composizione della popolazione (per fasce d'età, per classi sociali, per etnie ecc.) e della struttura del territorio (logistica, presenza di servizi territoriali, etc.).

Dall'incrocio degli interventi indicati dai gruppi di lavoro con i coefficienti elaborati dal Municipio non si ha solo un riscontro oggettivo sulla valenza delle tipologie di interventi richiesti, ma anche una riprova della corrispondenza della composizione del gruppo di lavoro alla composizione della popolazione e del territorio del Municipio. In sintesi con questo correttivo si può monitorare la rappresentatività del gruppo di lavoro.

Oltre alla definizione di coefficienti per riequilibrare le richieste che pervenivano dai cittadini rispetto alle diverse esigenze ed alla diversa disponibilità di servizi già presenti sul territorio, si è cercato di porre un altro correttivo per tener conto di richieste che, avevano un respiro più ampio. Si è infatti pensato di definire in modo diverso interventi di una certa rilevanza che, pur ricadendo principalmente in una area tematica, potessero interessare trasversalmente le altre. L'idea è stata quella dell'elaborazione di un progetto complesso che, in qualche modo, capovolgesse il processo, nel senso che si definiva l'intervento (es. riqualificazione di una specifica area territoriale) e successivamente si individuavano i progetti particolari (es. viabilità, verde, attività culturali) che riguardavano le diverse aree tematiche. Ma tale esperimento non ha avuto successo dato che non si è mai riusciti a concretizzare un progetto complesso nella sua interezza non arrivando quindi a portarlo a compimento. Anzi il tentativo di realizzare progetti complessi ha invece evidenziato l'importanza che ogni gruppo di lavoro aveva assunto in quanto entità autonoma.

Terza fase

Una volta terminate le discussioni all'interno dei diversi gruppi di lavoro, si arriva all'identificazione e definizione concreta delle priorità territoriali. Tale fase prevede infatti che i gruppi di lavoro abbiano già elaborato le proposte progettuali di intervento sulle varie aree tematiche e che tali proposte siano state confrontate tecnicamente con l'Ufficio del Bilancio Partecipativo, al fine di avere un parere definitivo sia in termini di competenza, (proposte che rientrano all'interno degli ambiti di attività del Municipio), che di fattibilità, (sono concretamente realizzabili e cantierabili in breve tempo). E' da rilevare infatti che la valutazione effettuata dall'Ufficio non può che essere una valutazione tecnica sulle priorità di intervento, restando esclusa qualsiasi valutazione politica degli stessi che è e rimane di competenza del Municipio.

Successivamente a questo passaggio l'Assemblea territoriale, sulla base delle proposte elaborate dai Gruppi di lavoro e verificate dall'Ufficio del Bilancio Partecipativo, dopo un

dibattito generale, definisce e approva un massimo di quattro priorità di intervento (una per ogni area tematica).

Quarta fase

In questa fase si ha la definizione delle priorità municipali. Fulcro di tutte le priorità emerse negli otto quartieri è il Forum, organismo costituito da tutti i Portavoce del Bilancio Partecipativo. In questo consesso vengono valutate nel loro complesso le priorità definite dalle singole Assemblee territoriali.

Questo particolare momento del processo risulta molto delicato, perché nel Regolamento non sono indicati i criteri di valutazione ma, per analogia, si possono utilizzare quelli usati dall'Ufficio del Bilancio Partecipativo (coerenza, urgenza, rilevanza, fattibilità e sostenibilità). Il Forum ha il compito di decidere l'ordine di priorità di intervento per ogni area tematica sul territorio di tutto il Municipio.

Le funzioni del Forum sono di particolare rilevanza in quanto a tale soggetto spetta (dopo un *iter* procedurale che ha il compito di valutare le priorità espresse dalle assemblee territoriali e dopo un attento dibattito e una negoziazione complessiva) definire le priorità di intervento a livello municipale che il Municipio ha il compito di recepire iscrivendole nel bilancio.

L'iscrizione degli interventi generali, considerati nel bilancio di previsione, non significa però che gli interventi stessi saranno necessariamente attuati perché occorre che lo stesso bilancio sia approvato dal Consiglio comunale. Infatti, come detto⁵, l'attuare un meccanismo di bilancio partecipativo non significa modificare la normativa di riferimento per la definizione e l'approvazione del bilancio dell'ente che decide di avvalersi di questa modalità.

Un discorso a parte meritano interventi prioritari che, pur riferiti alle singole aree tematiche, non rientrano nella competenza municipale. Di solito questi interventi emergono nella fase di definizione delle priorità territoriali.

Il nuovo Regolamento stabilisce che le priorità emerse che non siano di competenza municipale vengono comunque prese in esame e sono oggetto di sollecitazione di intervento da parte del Municipio nei confronti degli organi competenti. Tali interventi non possono essere inseriti nel bilancio municipale, dovendo trovare collocazione nei bilanci di altri Enti come Regioni, Comune ecc. pertanto dovranno formare oggetto di un ordine del

⁵ Cfr. pag. 31

giorno con il quale si impegna il Presidente del Municipio e la Giunta affinché compiano tutti i passi necessari presso gli organi competenti per la realizzazione di tali interventi.

Esempi di lavori di competenza di altri organi, emersi nel corso delle assemblee, sono stati: la potatura degli alberi, l'illuminazione stradale, la risoluzione di problematiche legate all'inquinamento acustico, atmosferico, elettromagnetico etc.

Una volta terminato il processo di definizione delle priorità, l'attività è di esclusiva competenza del Municipio che provvederà a svolgere l'intero *iter* di formulazione e approvazione del bilancio. Le definizioni e quindi le approvazioni delle priorità non possono divenire coattive per il Consiglio municipale, privandolo in tal modo del suo potere decisionale, né però le suddette definizioni e approvazioni si possono limitare ad una mera esercitazione teorica.

Il punto di equilibrio tra queste due posizioni sta nel fatto che il Bilancio Partecipativo dovrebbe creare un valore aggiunto nella gestione delle risorse economico-finanziarie e non una sovrapposizione di funzioni tra Municipio e cittadini per evitare di esautorare il potere politico dello stesso Municipio.

2.1.2 Analisi

I punti critici di questo percorso di partecipazione avviato nel Municipio XI sono stati l'assenza di una organizzazione formale e la contemporanea presenza di più attori con ruoli diversi, ma non chiaramente definiti. L'obiettivo della partecipazione pertanto non è stato centrato appieno a causa della mancanza di un rapporto chiaro, trasparente, condiviso che portasse alla piena realizzazione di un processo di amministrazione del Municipio, incentrato sulla partecipazione dei cittadini.

Problema centrale era e rimane infatti la mancanza di un dialogo costante e costruttivo tra il Forum dei delegati e l'Amministrazione stessa, situazione che ha impedito la discussione degli interventi tra i responsabili dell'attivazione del bilancio partecipativo e gli organi politici e quindi decisionali del Municipio.

Nel corso degli anni si sono evidenziate delle criticità di carattere generale in questo processo di creazione del bilancio partecipativo: scarsa comunicazione e informazione; riserve circa la fattibilità e la trasparenza del processo; dubbi che le priorità emerse fossero quelle effettivamente volute e indicate dai cittadini.

Punto nodale risulta ancora la rappresentatività delle Assemblee territoriali e dei Gruppi di lavoro, rispetto all'intero contesto dei cittadini del Municipio.

Altra criticità è rappresentata dalla individuazione di quale debba essere l'apporto del Consiglio Municipale nella definizione degli interventi da attuare sul territorio, visto che in alcuni casi sono emersi dubbi circa il fatto che i politici locali non possono essere solo esecutori perché ciò contrasta con le funzioni per essi pensate e definite dalla vigente normativa, che altrimenti risulterebbero svuotate di ogni contenuto.

Ma la principale criticità riscontrata nel Municipio XI è stata la scarsa partecipazione dei cittadini, dovuta al fatto che comunque, il processo messo in atto, pare non aver scalfito la sensazione, da parte degli amministrati, di non poter in alcun modo influire sulle scelte politiche del governo locale.

A tale scarsa partecipazione si è legato anche un altro aspetto relativo al funzionamento delle Assemblee e alla rappresentatività dei delegati. Si è notata un'assenza spesso reiterata di alcuni portavoce che ha comportato una minore efficacia dei lavori e uno scadere di immagine agli occhi dei partecipanti alle Assemblee stesse, che, come detto, già vedevano il portavoce come "delegato", alimentando da un lato una replica dei processi di delega e dall'altro una deresponsabilizzazione dei cittadini che è di fatto opposta al concetto stesso di partecipazione.

Con l'avvio delle attività del Bilancio Partecipativo 2007 l'amministrazione municipale, nella persona del suo consigliere responsabile, ha convocato tutti i portavoce eletti negli anni comunicando loro la decisione di non procedere a pubbliche elezioni, ma di nominare in ciascuna assemblea territoriale un portavoce per ciascun tavolo tematico di discussione avente semplicemente i compiti di: coordinamento con gli altri tavoli, redazione del verbale di fine lavori, animazione e orientamento della discussione.

Questo intervento da parte dell'amministrazione è dovuto al fatto che, nei primi anni di sperimentazione, le Assemblee territoriali non erano state sufficientemente edotte sul concetto di bilancio partecipativo sia nel senso di ciò che esso era, sia su quello che da esso ci si poteva aspettare. Le Assemblee territoriali sono infatti dei forum fondamentali per la formalizzazione del processo, ma proprio per questo è necessario che siano gestite correttamente, sia nel merito che nel metodo. Questa consapevolezza assicurerebbe anche una oculatezza nella scelta dei portavoce, in quanto verrebbe percepita l'importanza di essere adeguatamente rappresentati.

Invece il processo di formazione della rappresentanza aveva portato ad "elezioni" che prevedevano delle vere e proprie candidature, presentate ai cittadini in anticipo, con

addirittura una sorta di “campagna elettorale” da parte dei candidati rappresentanti che avevano il compito di mediare tra l’Amministrazione e i cittadini.

In linea di principio poteva candidarsi chiunque avesse avuto l’interesse a svolgere una azione di impegno sociale, si trattava di un compito di puro volontariato, scaturito dall’esigenza di portare un contributo allo sviluppo del territorio. Nell’opinione pubblica si è però sempre più radicata l’idea del portavoce quale “delegato”. Idea che nel tempo ha avuto come diretto risultato una progressiva deresponsabilizzazione dei cittadini ed una conseguente minore partecipazione alle riunioni di quartiere. Il cambiamento di rotta del 2007 si è reso quindi necessario per comprendere se l’esigua presenza alle riunioni pubbliche era da imputare essenzialmente a questa figura intermedia o se invece la causa dipendeva da altri fattori.

2.2 L’esperienza di Grottammare

Il comune di Grottammare in provincia di Ascoli Piceno, piccolo comune con poco meno di 14.000 abitanti è noto per essere il primo reale esperimento italiano di bilancio partecipativo di Porto Alegre adattato al contesto europeo, oltre che quello di maggior successo a livello nazionale.

La partecipazione a Grottammare è partita all’inizio degli anni novanta con la vittoria alle elezioni Amministrative della lista civica “Solidarietà e Partecipazione”, in buona parte slegata dai partiti tradizionali. Tale cambiamento di amministrazione era figlio degli accadimenti di Tangentopoli e del nuovo sistema di elezione diretta del sindaco.

All’inizio degli anni novanta a Grottammare, infatti, con un clima nazionale di sfiducia nei confronti dei partiti, con il comune commissariato a causa delle dimissioni anticipate del sindaco per via di contrasti nella maggioranza, si radica sempre più il movimento “Solidarietà e Partecipazione”, che individua nella partecipazione popolare uno dei suoi capisaldi e che, sviluppando un programma elettorale partecipato, realizzato con il coinvolgimento di un considerevole numero di cittadini ed elettori, arriva alla vittoria alle amministrative del 1993. L’esperienza di governo della lista civica ha però vita breve, evidenziando da subito le fragilità della nuova maggioranza. Nel 1994 vi sono, infatti, di nuovo elezioni anticipate. Questa volta “Solidarietà e Partecipazione” trova un accordo programmatico con altri partiti tradizionali e vince le elezioni con una maggioranza più stabile, che porta la lista civica ad essere il partito di maggioranza relativa.

L'inizio della nuova legislatura del 1994 rappresenta l'“anno zero” del laboratorio partecipativo a Grottammare: la nuova amministrazione, basandosi sull'esperienza realizzata a Porto Alegre, ha cominciato fin dal primo anno a convocare assemblee cittadine prima della redazione del Bilancio di previsione annuale.

Le conferme elettorali (1998, 2003, 2008) hanno rafforzato questo approccio nella gestione del territorio.

2.2.1 Il funzionamento

Il territorio comunale è stato suddiviso in quartieri e, sin dal 1994, in ogni quartiere, il bilancio partecipativo di Grottammare ha avuto due assi portanti: le assemblee di quartiere ed i Comitati di quartiere. Ovviamente nel corso degli anni, man mano che il processo di partecipazione si affinava, sia i confini dei quartieri, passati da cinque a sei a sette, che le assemblee e i comitati hanno avuto diverse modifiche assumendo via via consistenza e funzioni leggermente diverse, facendo sì che i cittadini stessi, di anno in anno, prendessero confidenza e soprattutto fiducia in questi strumenti di partecipazione che cambiavano radicalmente il rapporto con l'amministrazione locale. Questo è stato possibile grazie anche all'enorme flessibilità del processo, soprattutto dovuta, a differenza di quanto avvenuto nel Municipio XI, ad una scarsa formalizzazione, che ha permesso di non ingabbiare il procedimento all'interno di regole statutarie o regolamenti interni.

Seppur non strettamente regolamentato da apposito documento formale, il funzionamento dei due principali istituti partecipativi ha comunque, nel corso del tempo, assunto una certa stabilità di processo, tanto che è possibile delinearne gli elementi fondamentali.

Il processo di partecipazione, in ognuna delle zone in cui è stato suddiviso il territorio comunale, ha inizio con le assemblee di quartiere. Esse rappresentano veri confronti aperti a tutta la cittadinanza, ed all'interno di esse i singoli cittadini esprimono segnalazioni, interventi, discutono il bilancio, fanno proposte, individuano i problemi e ne trovano le soluzioni. Il tutto è regolarmente verbalizzato e portato in Giunta.

Le assemblee sono convocate prima della redazione del Bilancio di previsione annuale, per due cicli, uno in autunno ed uno in primavera prima della stesura del bilancio che poi viene regolarmente varato in Giunta e sottoposto al voto del Consiglio Comunale. I due cicli di incontri hanno quindi lo scopo di arrivare ad un'approvazione condivisa e generalizzata delle priorità di ogni quartiere in modo da permettere che queste diventino

parte integrante delle proposte regolarmente approvate dall'amministrazione attraverso il bilancio, visto che⁶ l'individuazione di un percorso di bilancio partecipativo non modifica il normale *iter* di approvazione di un bilancio.

Le Assemblee di quartiere rappresentano la dimensione collettiva della partecipazione popolare. Vi sono poi i Comitati di quartiere, anche essi costituiti in ognuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale. Questi non si limitano ad una convocazione due volte l'anno, ma sono permanenti e permettono di non relegare il processo di partecipazione a singoli ed isolati incontri tra cittadini e amministratori, bensì hanno il compito di seguire lo stato di attuazione delle richieste fatte dai cittadini ed, eventualmente, riferire su eventuali problemi o modifiche, essendo anche portatori di nuove richieste. In pratica preparano il dibattito assembleare, hanno la facoltà di richiedere Assemblee tematiche e allo stesso tempo sollecitare l'apparato amministrativo su questioni delicate. Inoltre avvisano i cittadini su eventuali questioni da discutere, concordano con il Comune, date e modalità dello svolgimento delle Assemblee e, non da ultimo, svolgono un ruolo informativo per la collettività.

Si tratta in pratica di veri e propri corpi intermedi, gestiti dai cittadini che sentono un maggior coinvolgimento nel processo di partecipazione e sono strumenti a disposizione della cittadinanza per permettere un agevole e continuo rapporto tra amministratori e amministrati.

Pur se di fatto i Comitati sono delle vere e proprie interfacce tra cittadini e amministrazione essi non hanno pretese di rappresentanza, né in seno alla base popolare da parte della Giunta, né dei cittadini nei confronti dell'amministrazione. Sono semplicemente facilitatori e garanti del processo, in grado di mantenere costante e viva la partecipazione popolare.

Come detto, il bilancio partecipativo a Grottammare è una sorta di laboratorio in costante evoluzione che vede da oltre dieci anni due sessioni strutturate di discussione del bilancio. Fino al 2002, i 2 turni di consultazione dei cittadini avevano molti partecipanti (circa 100 per ogni assemblea di quartiere) che non votavano scelte, ma costruivano una sintesi delle richieste insieme al Comune: ad una prima tornata di programmazione consensuale in autunno ne seguiva una di verifica nella primavera successiva.

⁶ Cfr. pag. 30

Dal 2003, anno nel quale la coalizione con la lista civica “Solidarietà e Partecipazione” è arrivata al terzo mandato e il suo maggior rappresentante, che era stato assessore al bilancio nei mandati del 1994 e del 1998, è diventato sindaco, il percorso di partecipazione ha assunto una forma più stabile, figlia delle esperienze avutesi negli anni precedenti, definendo chiaramente i due momenti centrali di partecipazione popolare, nei quali si riuniscono le assemblee di quartiere: “Gli Amministratori ascoltano i Cittadini”, in autunno e “Decido anch’io” a fine anno prima della stesura definitiva del bilancio.

Prima fase : “Gli Amministratori ascoltano i cittadini”

In questo primo ciclo di incontri, uno per ogni zona, la Giunta raccoglie tutte le richieste d’intervento fatte dai cittadini che partecipano all’assemblea, le assemblee sono specificamente convocate per tempo in luoghi prestabiliti, che rappresentano il punto di riferimento della partecipazione in ogni quartiere. La comunicazione avviene ad ampio raggio, con diverse modalità che vanno dall’affissione di manifesti (si riporta in appendice un esempio di convocazione delle assemblee) all’invio di lettere e e-mail ai cittadini. Tutti i cittadini residenti nel quartiere possono partecipare sempre con la logica “una testa un voto”.

Le assemblee, alla presenza di sindaco e membri della giunta, sono governate da un facilitatore che provvede alla gestione delle stesse, registrando tutti gli interventi e redigendo l’apposito verbale di assemblea. Ogni assemblea si apre con la relazione del Sindaco che illustra quanto è stato fatto nell’anno precedente, cosa è stato portato a compimento, quali sono stati gli eventuali problemi incorsi. È interessante notare che ad inizio assemblea ad ogni cittadino viene consegnato un foglio A3 che riporta, in modo estremamente semplificato e sintetico le macrovoci di bilancio in entrata e spesa.

Dopo l’illustrazione del sindaco l’assemblea è aperta alla discussione e tutti gli spunti che emergono nella stessa vengono sistematizzati, anche grazie all’utilizzo di apposite schede di rilevazione, in tre ambiti distinti:

1. Segnalazioni
2. Interventi di quartiere
3. Interventi cittadini

Le segnalazioni riguardano interventi di ordinaria amministrazione sui quali non c’è un forte potere decisionale da porre in essere. Si tratta, in altri termini, di interventi di piccola entità, ma non per questo meno importanti, che l’amministrazione non ha realizzato

perché momentaneamente impossibilitata o semplicemente perché non né era al corrente. Tutte le segnalazioni provenienti dai diversi quartieri, raccolte in apposite schede che, consegnate ai partecipanti ad inizio assemblea, vengono da essi compilate, sono accorpate e girate automaticamente agli uffici di competenza (vigilanza, manutenzione, ecc.).

Gli interventi di quartiere riguardano invece le azioni sui cui si ha realmente partecipazione ed il potere decisionale dei cittadini diventa determinante, dato che la realizzazione di una richiesta può escluderne un'altra. Nel corso delle assemblee i partecipanti esprimono tutti i loro desiderata in merito a opere da iscrivere in bilancio. Si tratta di opere che, nella maggior parte dei casi, prevedono una spesa di media entità da parte del Comune e che per questo sono decise dalla base popolare. Tutti gli interventi discussi nel corso dell'assemblea vengono riportati in apposite schede da sottoporre al vaglio dei diversi uffici competenti al fine di valutarne la fattibilità.

Gli interventi cittadini riguardano richieste che incidono su tutta la città e non solo sul quartiere di riferimento. Si tratta in pratica di "macro-interventi" strutturali che impegnano il Bilancio Comunale in maniera piuttosto importante. Anche in questo caso le richieste vengono, al termine del dibattito assembleare, definite e riportate su delle schede da sottoporre a studio di fattibilità da parte degli uffici competenti per materia.

Terminato il ciclo di assemblee della fase "Gli Amministratori ascoltano i cittadini", tutte le indicazioni raccolte negli interventi di quartiere e negli interventi cittadini, dopo lo specifico studio circa la loro possibile realizzazione da parte dell'amministrazione e la conseguente individuazione dei rispettivi impegni di spesa, rappresentano il punto di partenza della fase del "Decido anch'io".

Seconda fase: "Decido anch'io"

Questa seconda fase, sempre realizzata mediante la convocazione di assemblee di quartiere (si riporta in appendice un esempio di manifesto di comunicazione), si svolge a fine anno, prima della redazione del documento di bilancio da varare in Giunta e da sottoporre al voto di approvazione da parte del Consiglio Comunale. "Decido anch'io", sempre con il principio di una testa un voto, dà di fatto al cittadino un forte potere decisionale.

Anche in questo caso ogni assemblea, sempre svolta alla presenza di Sindaco e Giunta e coordinata dal facilitatore, si apre con la relazione del Sindaco che rende conto delle risposte degli uffici tecnici in merito alla fattibilità o meno dei diversi interventi proposti nel corso dell'assemblea svolta nella prima fase di incontri.

A questo punto vengono consegnate a tutti i presenti apposite schede che riportano l'indicazione degli interventi di quartiere e di quelli cittadini. I presenti sono chiamati ad esprimere la preferenza sugli interventi di quartiere, sapendo che la Giunta si impegna a realizzare, entro l'anno successivo, l'intervento più richiesto all'interno di ogni Quartiere.

Lo stesso metodo viene usato per sottoporre al giudizio degli amministrati gli interventi cittadini proposti nel corso degli incontri "Gli Amministratori ascoltano i cittadini" anche se in questo caso la Giunta, ovviamente, non si impegna a realizzare l'intervento entro l'anno, visto che, trattandosi di impegni ad ampio raggio, che necessitano una programmazione pluriennale, sarebbe demagogico farlo. Le votazioni espresse rappresentano uno strumento per uno sviluppo condiviso dalla comunità di Grottammare, facendo sì che l'Amministrazione studi un loro possibile inserimento all'interno delle Piano triennale di interventi pubblici.

2.2.2 Analisi

L'intero percorso che ha portato allo sviluppo della partecipazione si è via via perfezionato e dal 2003 viene costantemente monitorato per quel che riguarda l'entità della partecipazione da parte dei cittadini e la tipologia di richieste fatte nel corso dei due cicli di assemblee. Dall'analisi che il comune ha effettuato sugli oltre dieci anni di sperimentazione della partecipazione emergono dati interessanti.

L'analisi delle diverse richieste d'intervento ha evidenziato il fatto che, specialmente nel momento iniziale di avvio del processo, la maggior parte di esse provenivano soprattutto da due quartieri, Ischia II e Ischia I, che di fatto monopolizzavano l'attenzione dell'amministrazione a scapito degli altri. La spiegazione del perché di tale anomalia è abbastanza semplice (Fanesi 2004): le due zone in questione erano, infatti, le più periferiche ed erano figlie di una passata pianificazione territoriale, relativa ad un periodo di espansione, che aveva considerato poco i servizi di prossimità, portando queste zone ad essere in pratica veri e propri quartieri dormitorio, con un alto tasso di immigrazione e nessuna politica sociale, culturale o spazi aggregativi che potessero controbilanciare gli effetti del forte incremento demografico di queste zone.

Per questo motivo le prime Assemblee sono state letteralmente prese d'assalto dagli abitanti di questi quartieri che chiedevano all'amministrazione più attenzione e opere di sostegno alle fasce più deboli. In queste zone la partecipazione popolare ha rappresentato la prima occasione per gli amministrati per far valere la propria voce ed ha permesso di azionare meccanismi di inclusione sociale, determinanti per uno sviluppo equilibrato ed equo del territorio. Ad Ischia I e Ischia II la formazione di Comitati di Quartiere è stata più rapida e autonoma rispetto alle altre zone della città, portando la partecipazione ad essere un vero e proprio strumento perequativo del tessuto sociale grottammarese. Oggi questi quartieri sono splendide realtà che non hanno nulla da invidiare a realtà più centrali o storicamente più strutturate, ed il cambiamento avvenuto in queste zone ha spinto anche gli abitanti degli altri quartieri a partecipare più attivamente

Andando ad analizzare tipologia e portata delle richieste emerse nelle Assemblee nel corso degli anni, l'analisi effettuata (Fanesi 2004) evidenzia una iniziale predominanza di richieste relative a interventi nei singoli quartieri (segnalazioni e interventi di quartiere) che pian piano si assesta e ad essa si affiancano richieste cittadine, a conferma del fatto che, con il passare del tempo, il processo partecipativo è stato capace di mettere in moto meccanismi di apprendimento graduale, determinanti per la riuscita del processo, portando gli amministrati a ragionare sia singolarmente sullo sviluppo del proprio quartiere che in maniera globale, spostando la qualità della partecipazione su un livello decisamente più alto in termini di condivisione dello sviluppo complessivo del territorio. In pratica, a differenza di quanto si potesse immaginare, proprio grazie alla gradualità dell'apprendimento dei meccanismi di partecipazione da parte dei cittadini, questi non hanno "chiesto la luna", ma, comprendendo appieno l'interazione tra necessità e possibilità di sviluppo, sia zonale che globale del paese, hanno formulato richieste in linea con le possibilità del comune ed in grado di rispondere alle necessità della popolazione. Infatti l'obiezione di parecchi amministratori secondo la quale non ci sarebbero i soldi nelle casse comunali per assecondare i cittadini in tutte le loro richieste appare, in questo caso confutata dall'analisi dei dati, visto che (Fanesi 2004) oltre il 60 % delle richieste sono definite a basso costo. La definizione basso costo può apparire abbastanza vaga, ma è una semplificazione fatta dall'amministrazione per intendere tutti quegli interventi richiesti dai cittadini e che possono avere una realizzazione in tempi rapidi e senza problemi visto che si tratta di interventi che possono essere realizzati con l'assegnazione di appalti così detti "sotto-soglia" per quel che riguarda la definizione secondo la normativa europea, cioè

di importo inferiore in generale ai 200.000,00 euro. Il 23% ha un costo intermedio, tale definizione fa riferimento a opere pubbliche che necessitano la definizione di appalti secondo il regime comunitario, ma sono realizzabili all'interno della gestione delle spese del comune (di fatto tra i 200.000,00 e i 500.000,00 euro). Solo il 9 % degli interventi richiesti è ad alto costo, si tratta di investimenti caratterizzanti e che pesano fortemente sul bilancio comunale e che richiedono spesso o l'intervento di finanziamenti *ad hoc*, da parte di altri enti, oppure la realizzazione attraverso *project financing*.

Solo in rari casi le richieste approvate nel ciclo "Decido anch'io" riguardavano gli interventi più costosi tra quelli sottoposti all'approvazione dell'assemblea. Esempi di richieste relative a segnalazioni, interventi di quartiere e interventi cittadini sono riportati in appendice.

Questa appropriata formulazione delle richieste di intervento coniugata all'impegno dell'amministrazione nel portare a compimento quanto proposto alla cittadinanza ha permesso la realizzazione del 90 % degli interventi richiesti (Fanesi 2004). Questa percentuale così elevata, legittima il processo, ponendo la partecipazione come vero e proprio *modus operandi* del corpo amministrativo grottammarese.

L'esperienza di partecipazione dei cittadini alla vita dell'amministrazione non si è fermata alla redazione del bilancio partecipativo ma ha interessato anche altri aspetti. Esempio significativo è quello relativo al Piano Regolatore Generale.

All'inizio della nuova esperienza della coalizione in cui era presente la lista civica "Solidarietà e Partecipazione" il Piano Regolatore della città era vecchio di oltre 20 anni ed era frutto di logiche di sviluppo urbano superate (Fanesi 2004). Nel 1997 la nuova amministrazione decise di rimettere mano al documento di pianificazione territoriale seguendo, anche in questo caso, un percorso partecipativo. In questo caso tre sono stati gli elementi portanti:

1. Assemblee settimanali
2. Ufficio del piano regolatore
3. Comitati di quartiere

L'Assemblea settimanale ha permesso ai cittadini di seguire la formazione del Piano in tutte le sue tappe evolutive, agevolando quel processo di sintesi determinante per avere una visione condivisa oltre che generale del processo in questione.

L'Ufficio del Piano Regolatore Generale ha rappresentato un nuovo strumento partecipativo, aperto ogni pomeriggio, all'interno del quale i cittadini potevano intervenire

per prendere visione dell'evoluzione del progetto, ma anche per esprimere proprie osservazioni o particolari preferenze. Il tutto è stato realizzato alla presenza di tecnici che avevano il compito di facilitare il processo ai cittadini che avevano comprensibili difficoltà nell'interpretazione del documento.

I Comitati di Quartieri hanno svolto in modo ancora più significativo il loro ruolo di facilitatori e promotori del processo. Essi hanno coinvolto i cittadini permettendo loro di arrivare preparati ai momenti assembleari illustrando in maniera semplificata il progetto di Piano Regolatore *in itinere*.

L'impianto messo in opera ha permesso di arrivare, in poco più di dodici mesi, alla modifica del Piano Regolatore, anche perché, proprio grazie alla partecipazione la stessa maggioranza ha ricevuto una forte legittimazione e condivisione popolare nell'assumere una decisione così radicale.

La graduale e costante sperimentazione della partecipazione ha di fatto influenzato un notevole cambiamento nel comune di Grottammare. Grazie ad importanti indicazioni dei cittadini, dal 1995 al 2002 (Allegretti, Herzberg, 2004) le presenze turistiche sono cresciute dell'84%, la spesa sociale del 327%, quella per la cultura del 64% e quella per le manutenzioni urbane del 35%. La discussione sulle finanze locali ha dato alla tassazione un carattere fortemente progressivo, che ha abbassato al 4 per mille l'imposta per la prima casa, alzando notevolmente quella sulle case di vacanza e penalizzando duramente gli alloggi inutilizzati. Nonostante i trasferimenti statali e regionali siano cresciuti solo del 4% nei primi 8 anni di sperimentazione, la spesa pubblica ha potuto crescere del 97%, grazie al miglioramento dei servizi pubblici locali, alla razionalizzazione delle entrate tributarie e alla ferma volontà di mantenere pubbliche le farmacie comunali altrove privatizzate (i ricavi sono cresciuti del 490%). La nuova veste del comune di Grottammare si percepisce anche da piccoli particolari: fino al 2007 nell'intera fascia costiera adriatica, compresa tra le province di Pescara, Teramo e Ascoli Piceno, l'unica località ad avere alberghi attrezzati e servizi adeguati per i disabili era Grottammare.

2.3 L'esperienza di Pieve Emanuele

Pieve Emanuele è un comune della cintura milanese che, come altri comuni della zona, ha assorbito l'espansione della città capoluogo, passando dai 3000 abitanti del 1960

ai quasi 18.000 di oggi. Ha profonde assonanze con Grottole, visto che anche a Pieve Emanuele la partecipazione è iniziata in modo sperimentale a partire dal 1994 dopo una fase politico-amministrativa abbastanza convulsa che aveva portato nel 1993 il commissariamento del Comune a seguito di scandali per corruzione, con il conseguente arresto dei componenti della Giunta precedente.

La necessità di ricostruire un rapporto di fiducia tra amministratori e amministrati ha portato, la nuova amministrazione eletta nel 1994, a cercare nuove modalità di interazione con i cittadini attraverso diversi percorsi di coinvolgimento degli stessi nella programmazione delle opere da mettere in atto. Questo percorso ha spinto anche l'associazionismo a lavorare in maniera diversa e ad agire in modo propositivo nei confronti dell'amministrazione.

Le diverse tappe della costruzione del processo partecipativo sono state le seguenti (Pieve Alegre 2003):

- 1995. Prima serie di interventi in materia di partecipazione rivolta ai cittadini, attraverso le modifiche allo statuto, i cittadini possono partecipare alle commissioni consiliari come membri permanenti.
- 1996 Dopo mesi di lavoro si dà il via alle Consulte delle Associazioni, con l'istituzione del relativo Albo Professionale.
- 1997 Inizia il processo intercomunale legato alla legge 285, nasce il laboratorio dei comuni per la progettazione Partecipata, per i Diritti e le opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.
- 1998 Nasce a Pieve Emanuele il gruppo coordinato 285 che comincia promuovere iniziative attraverso la relazione con bambini e genitori, insegnanti e maestre delle scuole.

Fulcri della partecipazione in questo periodo sono stati appunto l'apertura delle sedute consiliari ai cittadini quali membri permanenti, la strutturazione dell'Albo delle Associazioni e lo sviluppo di progetti di riqualificazione delle scuole e delle strutture per l'infanzia e l'adolescenza, finanziati grazie alla L. 285/95.

Tutte le azioni messe in campo sono sfociate nella formulazione, nel 2002, di un'ipotesi di Bilancio Partecipativo, quale tappa finale di un forte dialogo tra Giunta, Consiglio Comunale e tessuti sociali, prendendo a modello l'esperienza di Porto Alegre (tanto che l'intero progetto è stato denominato "Pieve Alegre") ed adattandola alle specificità del territorio del comune milanese. Tale dialogo ha portato alla formulazione di un nuovo

Statuto Comunale che ingloba al suo interno, al Titolo VI, gli Istituti della Partecipazione (l'estratto dello Statuto è riportato in Appendice).

L'esperienza di Bilancio Partecipativo di Pieve Emanuele è comunque particolare, visto che è figlia di uno specifico progetto finanziato (la cui prima programmazione di sperimentazione si è avuta tra il 2003 e il 2005) gestito dall'Assessorato alla Cultura e alla Comunicazione, volendo rappresentare simbolicamente una volontà di cambiamento culturale irreversibile nelle relazioni tra municipio e abitanti, perseguita attraverso un forte investimento politico e la capillarità e multiformità dei percorsi comunicativi (Allegretti, Herzberg, 2004).

Le basi per l'avvio del bilancio partecipativo vero e proprio, come detto, si sono poste nel 2002 attraverso una pre-sperimentazione, realizzata in un ciclo di incontri pubblici in cui il Comune ha tentato di coinvolgere i cittadini nella costruzione dei meccanismi di funzionamento del processo. In realtà in pochi hanno partecipato, e l'impostazione generale l'ha data essenzialmente l'Ufficio Partecipazione, creato dal Comune per rapportare i funzionari e i consulenti esterni con gli abitanti. Del resto, un sondaggio realizzato prima dell'avvio del processo aveva dimostrato che i cittadini erano lontanissimi dall'immaginare una propria partecipazione attiva alla costruzione del bilancio comunale. Per cambiare questa mentalità l'Assessorato alla Cultura ha lavorato molto sulla comunicazione (web, cartacea e porta-a-porta), con l'obiettivo di far capire che la costruzione del bilancio è il luogo principale dove si compiono le scelte pubbliche (Allegretti, Herzberg, 2004).

2.3.1 Il funzionamento

Il Bilancio Partecipativo vero e proprio ha preso avvio nella primavera 2003, dopo la creazione, nel 2002, di uno specifico Assessorato alla Partecipazione, e dell'Ufficio Partecipazione. Il territorio comunale è stato suddiviso in sei quartieri.

All'inizio dell'anno, vi è un'Assemblea Municipale aperta a tutta la città, che serve per rendicontare il bilancio e dare visibilità alla comunicazione dei risultati ottenuti nel ciclo di discussione precedente. A questo punto si apre il processo di costruzione del bilancio partecipativo che consta di tre fasi.

Prima fase: Emersione del bisogno

Ogni anno in ogni quartiere vengono indetti due cicli di assemblee che servono a far emergere bisogni e desiderata (attraverso schede di voto e rigidi tempi di intervento orale). Le assemblee sono aperte a tutti con la logica “una testa un voto”.

Ma le assemblee rappresentano solo una delle possibilità di intervento diretto da parte della cittadinanza, visto che ad esse si affianca anche la possibilità di dare indicazioni attraverso l'invio di schede di raccolta informazioni, che ogni anno vengono inviate a tutte le famiglie, così come è possibile dare indicazioni attraverso specifiche modalità di segnalazione via web.

Seconda fase: costruzione della griglia di priorità

Un secondo momento è dedicato ai Tavoli di Progettazione Partecipata, dove amministratori, tecnici, organizzazioni sociali ed economiche si ritrovano per immaginare le soluzioni ai problemi emersi, ed individuare insieme le fonti di finanziamento e valutare i problemi di fattibilità tecnico/normativa. Essi servono a realizzare un Piano Operativo completo per ogni progetto che il Comune dovrà approvare. L'accento è sempre posto sulla discussione e sulla costruzione collettiva delle soluzioni, piuttosto che sui momenti di votazione pubblica: lo strumento per sistematizzare gli elementi emersi nelle assemblee e articularli nei Tavoli è la “griglia delle priorità” (Allegretti, Herzberg, 2004). Le indicazioni minori fatte dai cittadini divengono segnalazioni per gli uffici competenti: il Comune cerca di trasformarle in piccoli progetti-pilota, a basso costo, prima che il ciclo termini (realizzati in economia o grazie a residui di cassa) in modo che accrescano la fiducia dei cittadini nel lavoro di co-gestione delle scelte. In parallelo alle assemblee pubbliche, il Comune utilizza questionari e sondaggi di opinione per disporre di elementi condivisi di valutazione e di giudizio per definire, per “macro-aree”, le classi dei bisogni espressi dalla comunità.

In pratica questa seconda fase rappresenta una sorta di studio di fattibilità, fatto sì dai tecnici del Comune, ma aperto anche alle diverse realtà presenti sul territorio.

I Tavoli di Progettazione Partecipata sono comunque permanenti e possono, indipendentemente dal ciclo di assemblee, attivarsi autonomamente durante l'anno a seguito di specifiche richieste pervenute all'apposito Ufficio per la Partecipazione.

Terza fase: scelta delle priorità

In questa fase si definisce l'ordine di priorità da dare alle richieste emerse nella prima fase e progettate nella seconda. Di fatto, sia attraverso la convocazione di un secondo

ciclo di assemblee di quartiere, ma anche e soprattutto attraverso la compilazione di una specifica modulistica, sia cartacea che digitale, i cittadini possono, nell'arco di un mese, esprimere le proprie preferenze definendo quindi un ordine di priorità, sapendo che l'amministrazione si impegna a realizzare almeno 4 delle 6 priorità risultate più votate.

Alla fine viene redatto un report finale di analisi che illustra quali istanze sono state accolte e spiega le ragioni di ogni richiesta non accolta, facilitando di fatto la comprensione, da parte dei cittadini, di quelle che sono le materie di competenza comunale e quelle che invece riguardano altre amministrazioni.

2.3.2 Analisi

La Giunta di Pieve Emanuele attraverso l'inserimento del Bilancio Partecipativo nello Statuto Comunale, ha sincronizzato i tempi della partecipazione con quelli dell'*iter* amministrativo, ed ha modificato la struttura amministrativa interna attraverso la creazione di un coordinamento dei dirigenti dei servizi più importanti, al fine di coinvolgere la macchina amministrativa comunale all'interno del progetto. Inoltre, proprio perché la partecipazione è nata grazie allo sviluppo di specifici progetti finanziati, vi è stato, fin dall'inizio, un attento monitoraggio del pubblico presente, per cercare di coinvolgere sempre nuovi gruppi sociali e fasce d'età, ad esempio, "attraverso la ripetizione delle stesse assemblee in orari diversi, la costruzione di spazi con *équipe* per il babysitteraggio ed altre misure di *gender budgeting* hanno permesso la crescita notevole delle presenze femminili, vincendo la resistenza in passato determinata dall'impianto culturale delle famiglie che abitano in prevalenza il territorio" (Allegretti, Herzberg, 2004 pag. 26).

Il processo di redazione del Bilancio Partecipativo a Pieve Emanuele è comunque *in itinere* e rimane pur sempre figlio di un'esperienza progettuale. Nel corso del primo triennio sono cambiati alcuni elementi dello sviluppo temporale del ciclo, sono stati introdotti dei *focus group* a tema e dei questionari a distribuzione diffusa per approfondire alcuni temi ed ampliare la consultazione sulle priorità ai cittadini non partecipanti, e così via.

Nel corso del tempo, però, la partecipazione popolare è andata via via scemando e la stessa amministrazione, nel corso del 2008 ha iniziato ad avere problemi nel continuare il processo di bilancio partecipativo.

2. 4 Analisi comparativa

Le tre esperienze di reale bilancio partecipativo, sviluppate in Italia secondo il modello di Porto Alegre adattato, hanno tra loro molte assonanze e diverse specificità, a conclusione della prima parte di studio dei casi presi in esame, relativa alla fase esplicativa della ricerca, appare opportuno effettuare un'analisi comparativa delle stesse al fine di generare ipotesi di tipo induttivo (Panebianco, 1991) utili alla determinazione della successiva fase descrittiva.

La comparazione tra i tre casi presi in esame è stata effettuata attraverso l'individuazione di alcuni caratteri essenziali e vedendo le scelte, che le amministrazioni oggetto di studio avevano effettuato rispetto a questi elementi chiave. L'indicazione degli aspetti presi in esame è riportata nella tabella seguente.

Tab. 2. – Elementi chiave della comparazione tra i casi oggetto di analisi.

	Municipio XI	Grottammare	Pieve E.
Perdita di fiducia da parte dei cittadini e radicalizzazione dell'esperienza di un nuovo soggetto politico	Si/No	Si	Si
Formalizzazione del bilancio partecipativo attraverso specifico documento	Si	No	Si
Suddivisione del territorio in zone con l'individuazione di specifici luoghi della partecipazione	Si	Si	Si
Sviluppo del meccanismo attraverso: primo ciclo di incontri, studio tecnico di fattibilità, secondo ciclo di incontri	Si	Si	Si/No
Strutturazione di meccanismi di delega	Si	No	No
Istituzione di uno specifico Ufficio Partecipazione	Si	Si	Si
Presenza di strutture intermedie e/o di supporto grazie all'intervento dell'associazionismo	Si	Si/No	Si
Gradualità nell'applicazione del processo e correzione in itinere dello stesso	Si	Si	Si
Incidenza sulla gestione del bilancio in termini di tracking evaluation e performance evaluation	No	No	Si

1. Perdita di fiducia da parte dei cittadini e radicalizzazione dell'esperienza di un nuovo soggetto politico

Tutte e tre le esperienze sono figlie del momento politico particolare, seguito alle vicende di tangentopoli della metà degli anni novanta, anche se la situazione del Municipio

XI differisce lievemente dalle altre due, avendo anche altre cause oltre al tentativo, da parte delle amministrazioni pubbliche, di rispondere ai cosiddetti deficit di rendicontazione⁷. Infatti mentre sia la sperimentazione di Grottammare che quella di Pieve Emanuele, entrambe iniziate nel 1994, sono figlie di una forte crisi amministrativa che aveva portato ad elezioni anticipate e, nel caso di Pieve Emanuele addirittura al commissariamento del comune, l'esperienza del Municipio XI è innanzitutto conseguenza della modifica dello Statuto comunale di Roma che ha visto l'istituzione dei municipi, dotandoli di una, seppur limitata, autonomia.

Ciò che accomuna tutte e tre le esperienze è il fatto di avere la stessa "matrice politica". Questo fatto pone seri dubbi sulla durabilità del processo, visto che (come in parte dimostrano le crisi che si stanno avendo dal 2008 sia nel Municipio XI che a Pieve Emanuele) il cambiamento della compagine amministrativa potrebbe portare alla chiusura dei processi avviati, dato che essi vengono chiaramente identificati come iniziativa di "stampo politico".

2. Formalizzazione del bilancio partecipativo attraverso specifico documento

Sia il Municipio XI che Pieve Emanuele hanno deciso di dare riconoscimento formale al percorso di bilancio partecipativo, il Municipio XI attraverso l'approvazione di uno specifico regolamento varato nel 2003 e modificato nel 2004 (l'ultima versione è riportata in Appendice), Pieve Emanuele attraverso la modifica dello Statuto comunale che vede l'inserimento del Titolo VI "Istituti di Partecipazione" (riportato in Appendice). La scelta di Grottammare è completamente diversa visto che non ha dato alcuna "veste formale" al processo, ma ha iniziato semplicemente con la convocazione delle assemblee.

Il riconoscimento formale non è garanzia di efficacia del processo, lo dimostra il fatto che la partecipazione più alta si ha a Grottammare, mentre sia il Municipio XI che Pieve Emanuele hanno forti problemi per stimolare la partecipazione alle assemblee (anche se bisogna riconoscere il fatto che, per quel che riguarda Pieve Emanuele, vi sono anche altri meccanismi per stimolare la partecipazione cittadina).

In ogni caso l'avvio di un percorso di bilancio partecipativo all'interno di una amministrazione locale, anche per questioni legislative, non può sostituirsi al normale percorso di approvazione da parte della Giunta e di voto da parte del Consiglio comunale.

⁷ Cfr. pag. 19

Esso è e rimane uno strumento di supporto che non modifica il normale *iter* di approvazione del bilancio⁸.

3. Suddivisione del territorio in zone con l'individuazione di specifici luoghi della partecipazione

Elemento comune ai tre casi presi in esame è la suddivisione del territorio comunale in zone con l'individuazione, in ogni zona, di specifici luoghi di incontro per i cicli di assemblee. L'individuazione di luoghi riconosciuti dove poter esprimere la propria voglia di partecipare, non è di poco conto, pensiamo al caso del Municipio XI che ha dovuto modificare alcuni luoghi di incontro perché erano "etichettati" come centri per anziani e questo ha inizialmente fuorviato alcuni cittadini, che non hanno partecipato vedendo le assemblee non come una possibilità per l'intera cittadinanza, ma come un momento di aggregazione per gli anziani.

L'aspetto della suddivisione del territorio in zone, ispirato dall'esperienza di Porto Alegre, appare essere fondamentale per riuscire a garantire, da un lato la governabilità delle assemblee e dall'altro il riconoscimento di elementi di equiparazione degli interventi effettuati sul territorio.

Infatti, analizzando lo sviluppo dell'esperienza di Grottammare, vediamo come, nei primi cicli di incontri del '94 e '95, vi sia stata una prevalenza nella partecipazione da parte degli abitanti dei quartieri Ischia I e Ischia II, quartieri periferici, in parte abbandonati dalle precedenti amministrazioni, che avevano una gran voglia di far sentire la propria voce. Ebbene se Grottammare si fosse limitata a fare solo due assemblee complessive anziché due cicli per ogni quartiere, il risultato, vista la prevalenza di partecipanti di due quartieri, avrebbe portato a votare interventi cittadini, non complessivi, bensì riferiti esclusivamente ai due quartieri che avevano maggior rappresentanza (e quindi voti) all'interno dell'assemblea.

L'importanza di una suddivisione in zone e di una equiparazione degli interventi, emerge ancor più chiaramente prendendo in esame il caso del Municipio XI, il quale, avendo suddiviso il territorio in sette zone, più o meno come fatto negli altri due casi, si è trovato di fatto ad avere un numero di abitanti per zona, superiore al totale della popolazione degli altri due comuni. La difficoltà di gestione del processo, in termini di equiparazione degli interventi, ha portato alla identificazione di appositi "pesi", stabilendo

⁸ Cfr. pag. 27

specifici coefficienti di misurazione, al fine di limitare possibili sproporzioni dovute ad una maggior partecipazione di componenti di una zona rispetto ad un'altra.

4. Sviluppo del meccanismo attraverso: primo ciclo di incontri, studio tecnico di fattibilità, secondo ciclo di incontri

I casi presi in esame, hanno formulato la partecipazione, anche in questo caso seguendo lo schema sviluppato a Porto Alegre, grazie ad un processo che vede l'istituzione di due cicli di incontri con una dimensione interna ed una esterna del processo⁹. Diverse però sono state le scelte che Pieve Emanuele ha fatto in merito alla definizione della dimensione interna per quel che riguarda la fase dello studio di fattibilità. Infatti in questo caso lo studio di fattibilità fra la prima fase di incontri "emersione del bisogno" e la terza fase "scelta delle priorità" vede una composizione che potremmo definire mista, dato che lo studio di fattibilità, realizzato nella seconda fase "costruzione della griglia di priorità", è a tutti gli effetti parte del processo di partecipazione e vede i tecnici comunali lavorare fianco a fianco con altre realtà presenti sul territorio, all'interno di quelli che sono stati definiti Tavoli di Progettazione Partecipata.

5. Strutturazione di meccanismi di delega

Grottammare e Pieve Emanuele hanno scelto un percorso semplice che si attiene al principio una testa un voto, senza nessun meccanismo di delega. Diverso è il caso del Municipio XI che vede l'elezione di rappresentanti, e i portavoce eletti dai partecipanti alle assemblee fanno da interfaccia tra amministrazione e cittadini. Questo, come detto, ha creato problemi alla riuscita del progetto di partecipazione, dato che molti cittadini hanno visto l'elezione dei portavoce (che in qualche caso hanno fatto una sorta di campagna elettorale) quale ulteriore meccanismo di delega alla decisione, smettendo di fatto di partecipare attivamente. Il rischio che la costituzione di meccanismi di delega mini la portata della partecipazione è alto, bisogna però notare che la strutturazione di meccanismi di delega è in molti casi necessaria per la gestione stessa dei processi partecipativi nel caso di realtà che vedono un alto numero di potenziali partecipanti. A conferma di tale aspetto va notato che, come detto, anche nel caso scuola di Porto Alegre esistono meccanismi di delega.

La difficoltà in questo caso è proprio quella di trovare un equilibrio tra esigenze di partecipazione e gestione del processo stesso. Infatti, come riportato al punto 3, la

⁹ Cfr. pag. 27

suddivisione in zone è fondamentale per la riuscita del processo stesso, ma va notato il fatto che se il Municipio XI avesse avuto una partecipazione, in percentuale, simile a quella di Grottammare, le riunioni di ogni assemblea si sarebbero dovute tenere in un cinema e la gestione di ogni assemblea sarebbe risultata alquanto difficile. D'altro canto però se si fosse optato, invece che per meccanismi di delega, per una suddivisione più alta del territorio del Municipio, i due cicli avrebbero dovuto avere 40 incontri ciascuno ed il processo sarebbe risultato ingovernabile.

6. Istituzione di uno specifico Ufficio Partecipazione

Tutti e tre i casi presi in esame hanno optato per la costituzione di uno specifico ufficio per la partecipazione, aperto al pubblico, e pronto a raccogliere le indicazioni provenienti dai cittadini in merito a specifiche segnalazioni che possono provenire anche al di fuori dei periodi di assemblea.

7. Presenza di strutture intermedie e/o di supporto grazie all'intervento dell'associazionismo

Sia il Municipio XI che Pieve Emanuele hanno deciso di costituire strutture intermedie di supporto, istituendo, il primo, i Comitati Popolari di Quartiere e i Gruppi di Lavoro, il secondo, i Tavoli di Progettazione Partecipata. Diverso è il caso di Grottammare che ha scelto di non avvalersi di alcun meccanismo di supporto al bilancio partecipativo. È vero infatti che anche il comune ascolano ha costituito i Comitati di Quartiere, ma la loro funzione non attiene alla realizzazione del bilancio partecipativo in sé, ma è di fatto funzionale allo sviluppo di altri meccanismi partecipativi come quello sviluppato per la modifica del Piano Regolatore.

L'associazionismo è parte integrante della costruzione dei percorsi di partecipazione in tutti i casi presi in esame. Forte è stata la componente dell'associazionismo, insieme alla volontà del Presidente, nello sviluppo del progetto del Municipio XI; centrale è stato il ruolo da esso svolto a Pieve Emanuele, dato che il percorso ha preso avvio proprio dalla costituzione del nuovo Albo delle Associazioni e l'associazionismo è parte integrante della dimensione mista dello studio di fattibilità evidenziata al punto 4; diverso, anche in questo caso, è il ruolo dell'associazionismo a Grottammare. Qui infatti l'associazionismo si è di fatto trasformato in soggetto politico, dando vita, grazie a quello che oramai viene definito "coinvolgimento della società civile", alla costituzione della lista civica "Solidarietà e

Partecipazione” diventata partito di maggioranza relativa nella coalizione di governo della città.

8. Gradualità nell'applicazione del processo e correzione in itinere dello stesso

In tutti i casi presi in esame l'istituzione di meccanismi di partecipazione è stata graduale ed ha funzionato, in parte, anche per tentativi ed errori, cercando in modo pragmatico di correggere ciò che appariva non funzionare. Il Municipio XI ha modificato, nel 2004, il Regolamento approvato nel 2003, ha modificato ruolo e funzioni dei Comitati Popolari di Quartiere e dei Portavoce. Pieve Emanuele ha sviluppato l'intero percorso attraverso un progetto specifico che ha visto l'analisi e la correzione di quanto accaduto di anno in anno. Grottammare ha avuto una forte gradualità visto che ha iniziato a far partecipare i cittadini nel 1994 ma la strutturazione vera e propria del bilancio partecipativo è del 2003. Tutti i casi presi in esame hanno visto correzioni nella definizione della suddivisione delle zone.

L'analisi dei casi presi in esame dimostra come la partecipazione non può che essere frutto di un percorso graduale che veda, in un certo senso, l'“educazione” alla partecipazione dei cittadini. Ogni comunità, pur avendo quali aspetti fissi la dimensione interna ed esterna del percorso¹⁰ di co-decisione, deve infatti adattare il proprio percorso alla specifica identità territoriale e socio-culturale del tessuto cittadino realizzando una “partecipazione che si nutre di partecipazione” facendo in modo che siano i cittadini stessi ad individuare, assieme all'amministrazione, modalità e forme di coinvolgimento.

9. Incidenza sulla gestione del bilancio in termini di tracking evaluation e performance evaluation

Le tre esperienze hanno avuto impatti molto diversi per quel che riguarda l'incidenza dei processi di bilancio partecipativo in termini gestione efficace ed efficiente della macchina amministrativa.

Nel caso del Municipio XI le proposte raccolte hanno avuto fortissimi ritardi per quel che riguarda i tempi di realizzazione delle stesse (ne è testimonianza il fatto che con il cambio di amministrazione del Municipio nel 2008 vi è stata la pubblicizzazione, da parte della nuova amministrazione, di tutte le proposte non realizzate), ma soprattutto, il fatto che la partecipazione alle assemblee fosse bassa e soprattutto il fatto che vi fosse un forte *turn over* dei portavoce, non ha permesso di avere alcuna memoria dello stato di

¹⁰ Cfr. ppg. 27

attuazione delle proposte per quel che riguarda il lato della domanda, rendendo praticamente impossibile la *tracking evaluation* e di fatto assenti ogni possibilità di *performance evaluation*.

A Pieve Emanuele, la peculiarità costituita dal fatto che la partecipazione fosse stata avviata come processo di sperimentazione da parte del settore cultura, non ha mai permesso una specifica interazione collaborativa fra proposte dei cittadini e gestione della spesa. In pratica la partecipazione ha avuto realizzazione su un binario parallelo che si è fermato alla CSO phase senza permettere lo sviluppo di reali procedure di *tracking* e senza arrivare alla *performance evaluation*.

Nel caso di Grottammare invece, la gestione amministrativa della macchina comunale si è di fatto adattata ai percorsi di bilancio partecipativo sviluppati permettendo lo sviluppo di reali percorsi di *tracking phase* e di *performance evaluation* (tali aspetti sono stati trattati in maniera specifica nell'ultima parte del testo).

3. Efficacia dei percorsi di bilancio partecipativo

Terminata la fase esplorativa dello studio dei casi, il passaggio successivo, al fine di rispondere pienamente alla domanda base poste all'inizio di questa seconda parte del testo, ha riguardato lo sviluppo della componente descrittiva della ricerca tramite studio di caso. Tale fase è stata realizzata prendendo in esame il caso del Municipio XI e quello di Grottamare.

Il Municipio XI è stato scelto innanzitutto perché diverso dalle altre due realtà, in particolare per quel che riguarda i seguenti aspetti:

- si tratta di un municipio e non di un comune;
- l'avvio del processo di partecipazione ha sì una radicalizzazione politica, ma è innanzitutto figlio della riforma statutaria del Comune di Roma che ha portato alla creazione dei municipi;
- il numero dei potenziali interessati è di gran lunga superiore a quello degli altri due, tanto che ognuno dei quartieri in cui è stato suddiviso il municipio ha un numero di abitanti superiore alla popolazione presente negli altri due comuni;
- il processo avviato ha sviluppato meccanismi di delega non presenti negli altri due casi.

Ma l'aspetto centrale che ha comportato la scelta del Municipio XI per la fase descrittiva della ricerca è stato il fatto che, nonostante gli sforzi iniziali ed i correttivi via via portati al meccanismo (sia in termini di processo che in termini di comunicazione) rimangono due aspetti cruciali:

1. la partecipazione, nel Municipio XI, a dispetto della numerosità dei potenziali partecipanti, è la più bassa;
2. Mentre Pieve Emanuele e Grottamare hanno percentuali di risposta alle segnalazioni dei cittadini, vicine al 90%, nel Municipio XI, molti degli interventi richiesti non hanno mai trovato una concretizzazione.

In pratica il percorso partecipativo del Municipio XI appare di fatto come quello meno riuscito.

La scelta del Comune di Grottamare è invece dovuta ai seguenti fattori:

- si tratta del primo e più noto esempio italiano di bilancio partecipativo;
- il percorso è stato sviluppato senza avere alcun riconoscimento formale (regolamenti o modifica dello statuto);

- non sono presenti meccanismi di delega e soprattutto non vi sono strutture intermedie di interfaccia tra amministrazione e cittadini.

Due sono però gli aspetti centrali che hanno portato alla scelta di effettuare la fase descrittiva dello studio caso prendendo in esame la cittadina ascolana:

1. La partecipazione risulta essere la più alta;
2. Mentre sia il Municipio XI che Pieve Emanuele, una volta terminati i progetti pilota sviluppati, stanno avendo, tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, difficoltà a mandare avanti il percorso di partecipazione, a Grottammare la popolazione (nonostante nelle tornate elettorali diverse dalle elezioni comunali voti, in maggioranza, per schieramenti opposti alla coalizione che è al governo della città dal 1994) nel 2008 ha di nuovo confermato al Comune la stessa coalizione, riconoscendo ad essa efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa che fa della partecipazione l'aspetto centrale delle scelte governative.

Di fatto il caso di Grottammare appare essere il più longevo ed il più riuscito.

3.1 La scarsa fiducia dei cittadini del Municipio XI al progetto partecipazione

La fase descrittiva dello studio di caso incentrato sul Municipio XI è partita dalla seguente considerazione: Il bilancio partecipativo vero e proprio ha preso avvio qui nel 2003 e l'amministrazione ha messo in atto varie azioni per stimolare l'attiva partecipazione e l'efficacia del processo. Eppure il problema, nel corso degli anni, è sempre stato quello della scarsa partecipazione cui si è aggiunta anche quella che potremmo definire una "scarsa affiliazione" al processo stesso, dato che, come detto, raramente i portavoce eletti in un ciclo di assemblee hanno partecipato al ciclo indetto l'anno successivo.

Per cercare di capire il perché di questa scarsa adesione al progetto si è cercato di andare ad indagare quella che era la percezione che la cittadinanza aveva sul progetto messo in atto dal Municipio XI.

3.1.1 Strumenti e metodi

Al fine di indagare sulla percezione che gli abitanti del Municipio XI avevano relativamente al bilancio partecipativo si è deciso di avvalersi di tecniche di ricerca qualitative (Bailey, 1995, Corbetta, 1999, Bauer e Gaskell, 2000). La scelta dell'uso della metodologia qualitativa risponde al fatto che lo scopo dell'indagine non era quello di

andare ad interpretare dati sulla percentuale di presenza e/o sul grado di soddisfazione dei partecipanti, bensì quello di cercare di indagare su quelle che erano le motivazioni di fondo alla base di una scarsa fiducia da parte dei cittadini nei confronti di uno strumento che apriva loro nuove possibilità di interazione con l'amministrazione del Municipio.

Sulla base di queste premesse si è deciso di avvalersi della tecnica dell'intervista semi-strutturata (Cardano, 2003, Memoli, 2004). L'intervista semi-strutturata prevede una traccia prestabilita per le domande, ma comunque l'intervistato/a ha la libertà di rispondere secondo i propri schemi narrativi. La scelta di utilizzare un'intervista semi-strutturata è stata dettata dal fatto di riuscire, da un lato, a comparare le informazioni provenienti da un gran numero di intervistati (sono state effettuate 200 interviste) e dall'altro non limitare la possibilità di ottenere quante più informazioni possibile dagli intervistati che decidevano di esprimere liberamente le proprie considerazioni sulla materia oggetto d'indagine.

Nel formulare la traccia dell'intervista semi-strutturata (riportata in Appendice) in modo da riuscire ad ottenere informazioni di base da un alto numero di persone, senza limitare la libertà di espressione di chi intendeva esprimere commenti più liberi e specifici, si è pensato di strutturare una traccia che fosse semplice e breve.

La traccia prevede solo poche domande relative all'anagrafe dell'intervistato/a: sesso, classe di età, titolo di studio, attività svolta, residenza o meno nel Municipio XI. A queste domande se ne aggiunge una sugli orientamenti politici, visto che, come detto, nel Municipio XI, come del resto anche negli altri casi italiani, la scelta di meccanismi di partecipazione ha una chiara collocazione politica.

Alle domande relative all'anagrafe dell'intervistato, se ne aggiungono altre relative alla conoscenza o meno del bilancio partecipativo, alla modalità con la quale l'intervistato/a è venuto a conoscenza di tale strumento e alla partecipazione e frequenza alle assemblee. Terminata la raccolta delle informazioni di base l'intervistatore aveva la libertà, laddove l'intervistato/a avesse dimostrato una maggior propensione ad esprimere commenti sullo strumento attivato dal Municipio, di raccogliere informazioni dalle dichiarazioni date spontaneamente dall'intervistato/a.

Le interviste sono state effettuate nella primavera del 2007 incontrando gli intervistati nei mercati situati nel territorio del Municipio, gli intervistatori erano abitanti della zona, interessati all'analisi (si trattava di partecipanti attivi al processo di partecipazione sviluppato dal Municipio) appositamente formati per la somministrazione dell'intervista.

3.1.2 Risultati

Trattandosi di una ricerca di tipo qualitativo, i risultati ottenuti non hanno alcuna pretesa di rappresentatività, visto che non vi è stratificazione e comparazione territoriale. Anche la scelta di far effettuare le interviste a intervistatori sì formati, ma comunque senza esperienza, è un fattore che incide sulla rappresentatività dei risultati. In ogni caso, le informazioni raccolte forniscono valide ed interessanti indicazioni sulla percezione che abitanti e frequentatori (per studio o lavoro) del Municipio XI hanno sui processi attivati dal 2003 dall'amministrazione.

La prima considerazione da fare riguardo ai risultati ottenuti attiene alla "fiducia" che i cittadini ripongono nell'amministrazione, infatti, nonostante la presentazione della motivazione alla base dell'indagine e la rassicurazione circa l'anonimato dell'intervistato/a, le persone contattate hanno in molti casi manifestato una reazione di fastidio, a volte accompagnata da invettive contro i politici ed il conseguente rifiuto a rispondere alle domande. Bisogna quindi considerare che i dati riportati sono riferiti a coloro che hanno accettato di esprimersi sul bilancio partecipativo.

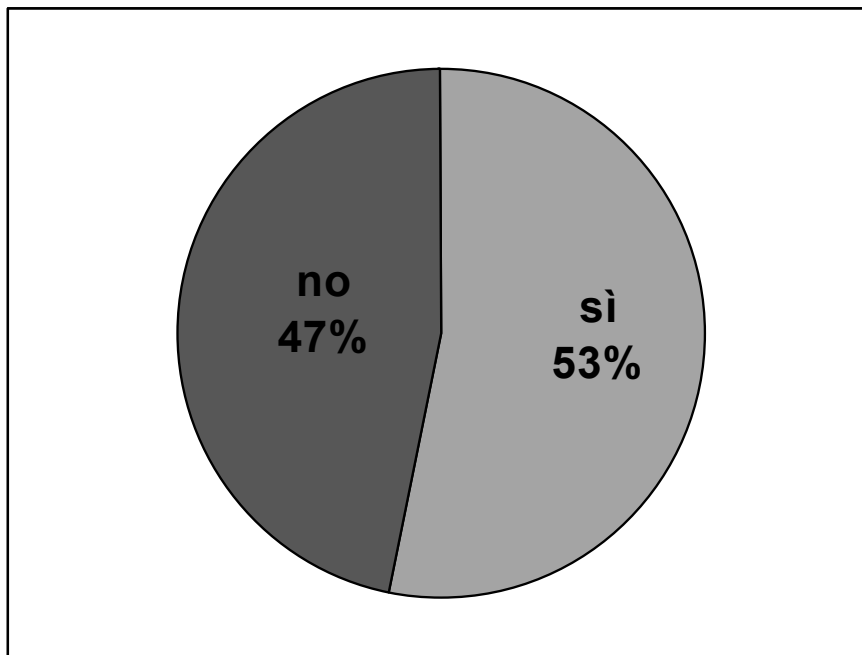
In ogni caso, il fatto che molti non abbiano accettato di partecipare, già fornisce un'indicazione di fondo sulla scarsa fiducia che molti cittadini ripongono nell'amministrazione e nel tentativo di sviluppare nuovi percorsi partecipativi.

A questa scarsa fiducia si contrappone invece una forte voglia di partecipazione. Infatti, se da un lato è risultato difficile riuscire a ottenere la disponibilità delle persone a sottoporsi all'intervista, dall'altro, quando invece si otteneva la disponibilità di un paio di persone e si iniziava a porre loro le prime domande, la curiosità aveva la meglio e si creavano veri e propri gruppetti di persone, visto che molti dei passanti si fermavano interessati a "saperne di più".

Il gruppo degli intervistati è stato omogeneo per quel che riguarda la suddivisione delle interviste fra le quattro zone scelte (50 interviste per zona) ma non omogeneo per quel che riguarda la distribuzione riguardo a sesso e classe di età visto che vi è stata una prevalenza del sesso femminile (61 contro 39) e una netta prevalenza della fascia di età compresa tra i 26 e 40 anni, anche se non è possibile effettuare stime vere e proprie dato che non pochi intervistati non hanno risposto alla domanda relativa alla classe di età. Ma si ribadisce il fatto che non era nei fini e soprattutto nelle possibilità dell'analisi effettuata avere un campione stratificato e pienamente rappresentativo.

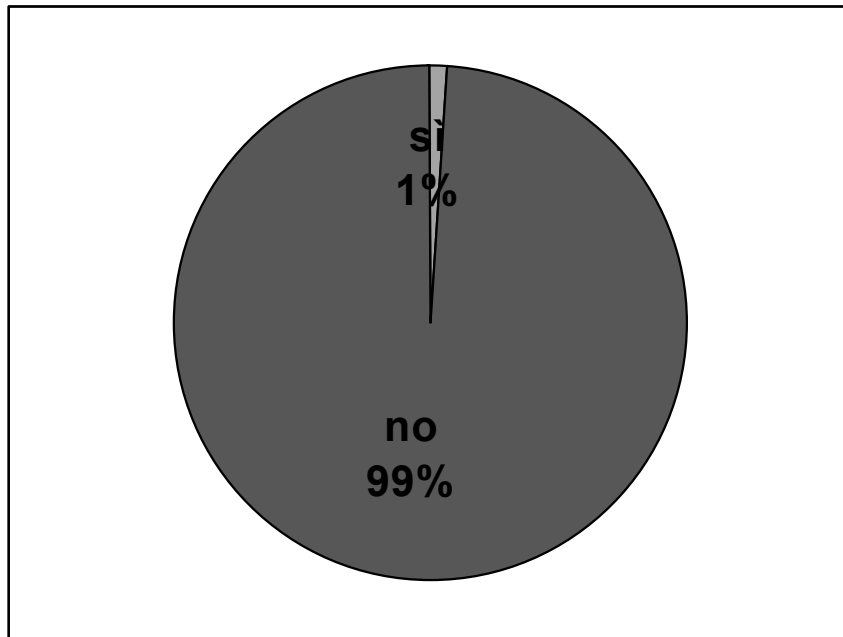
La conoscenza del bilancio partecipativo, a quattro anni dalla sua introduzione, è decisamente bassa. Alla domanda relativa alla conoscenza riguardo l'esistenza del Bilancio Partecipativo, ha risposto affermativamente solo poco più della metà degli intervistati (fig. 5).

Figura 5 Conoscenza del bilancio partecipativo da parte degli intervistati



La conoscenza del bilancio partecipativo era dovuta, pressoché nella totalità dei casi, al fatto che tutti i cittadini ricevono le lettere inviate dal Municipio, ma di fatto il semplice invio di una comunicazione a tutte le famiglie non è risultato in grado di stimolare la fiducia. Infatti, nonostante comunque il 53% degli intervistati abbia risposto affermativamente di conoscere il bilancio partecipativo del Municipio, solo una esigua quota di coloro che hanno risposto di conoscere il bilancio partecipativo ha partecipato alle riunioni (Fig. 6).

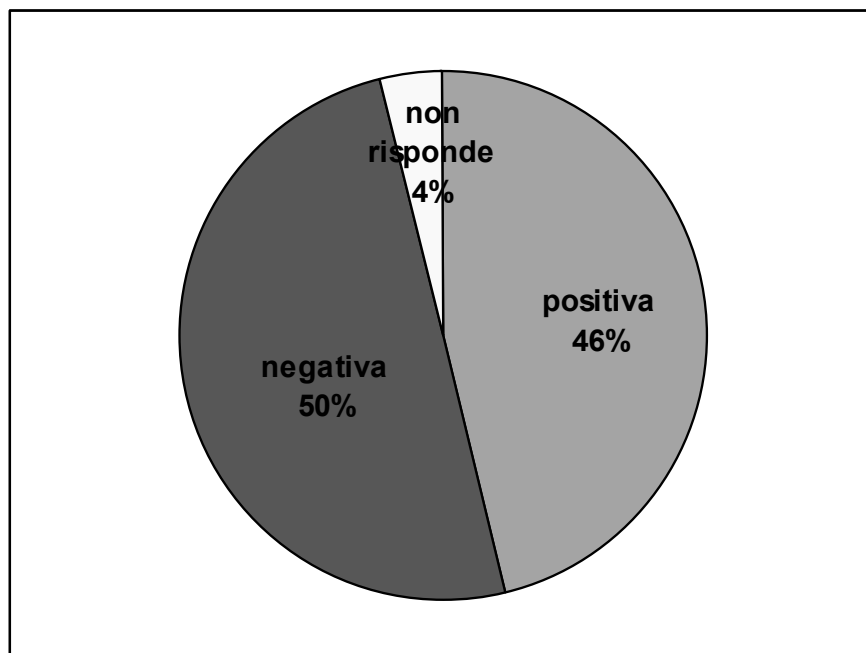
Figura 6 Partecipazione alle assemblee da parte degli intervistati che erano a conoscenza del bilancio partecipativo



Ancor più significativo è il fatto che alla domanda relativa al numero di presenze alle riunioni, solo uno degli intervistati ha risposto di aver seguito un intero ciclo di assemblee.

La scarsa conoscenza e la bassissima partecipazione si riflettono anche sulle opinioni circa l'efficacia o meno del bilancio partecipativo, visto che (Fig. 7) meno della metà degli intervistati ha risposto di avere un'opinione positiva.

Figura 7 Opinione sul bilancio partecipativo da parte degli intervistati



Gli uomini con opinioni negative sono più delle donne (56% contro 52%). Le donne conoscono di più il processo del Bilancio Partecipativo (63% contro il 37%). Tale maggior fiducia nel bilancio partecipativo da parte delle donne è in linea col fatto che, esse sono maggiormente presenti alle riunioni delle Assemblee Territoriali (circa l'80% della platea è composto da donne) e con il fatto che il ruolo di Portavoce è prevalentemente affidato a loro (97%) e anche la composizione dei gruppi di lavoro vede la netta dominanza della presenza del sesso femminile.

La scarsa capacità di incisione da parte del Municipio nei confronti della cittadinanza è confermata dal fatto che, laddove l'amministrazione ha deciso di stimolare la partecipazione, anziché limitare la richiesta di intervenire alle assemblee al semplice invio di una lettera, i risultati sono stati diversi. Pressoché la totalità degli intervistati rientranti nella fascia di età compresa tra i 18 e 25 anni ha infatti espresso opinioni positive sia riguardo alla conoscenza dello strumento bilancio partecipativo sia per quel che riguarda il ritenere lo stesso un importante strumento di democrazia. Probabilmente i giovani sono stati maggiormente colpiti dalla comunicazione del Municipio, visto che su di loro è stato focalizzato l'interesse per il raggiungimento del risultato della partecipazione. I giovani hanno avuto una sensibilizzazione maggiore partita dall'interno delle scuole, dove hanno anche elaborato e discusso i progetti da presentare in occasione delle riunioni delle assemblee generali e portati poi alle votazioni. I più grandi poi sono stati coinvolti attraverso i centri sociali sui quali il Presidente del Municipio Roma XI ha sempre puntato per la creazione e costituzione del suo consenso anche politico.

Il passaggio dei messaggi in maniera così capillare attraverso i Centri sociali ha però prodotto una critica sempre maggiore anche da parte dei giovani partecipanti, che hanno affermato: "vogliono sempre comandare" (opinione espressa dal 75% dei giovani partecipanti alle riunioni).

La radicalizzazione dell'aspetto politico nella costruzione del bilancio partecipativo nel Municipio XI emerge mettendo a confronto le opinioni circa la validità dello strumento espresse da chi ha accettato di rispondere alla domanda sull'orientamento politico (in oltre il 15% dei casi, infatti l'intervistato/a ha rifiutato di rispondere a tale domanda).

Gli intervistati che si sono dichiarati vicini alla compagine che ha sviluppato il bilancio partecipativo hanno in maggioranza un'opinione positiva dello stesso (Fig. 8), mentre

coloro che hanno risposto di appartenere ad uno schieramento opposto hanno espresso opinioni decisamente negative sul bilancio partecipativo (Fig. 9)

Figura 8 Opinione sul bilancio partecipativo da parte degli intervistati che hanno dichiarato orientamento politico vicino alla compagine che ha sviluppato il bilancio partecipativo

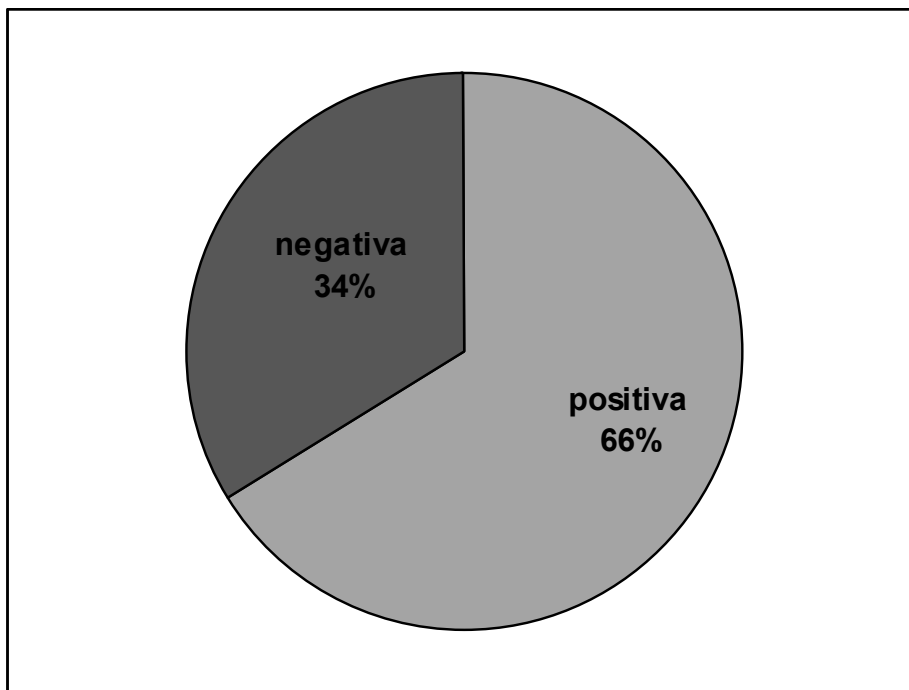
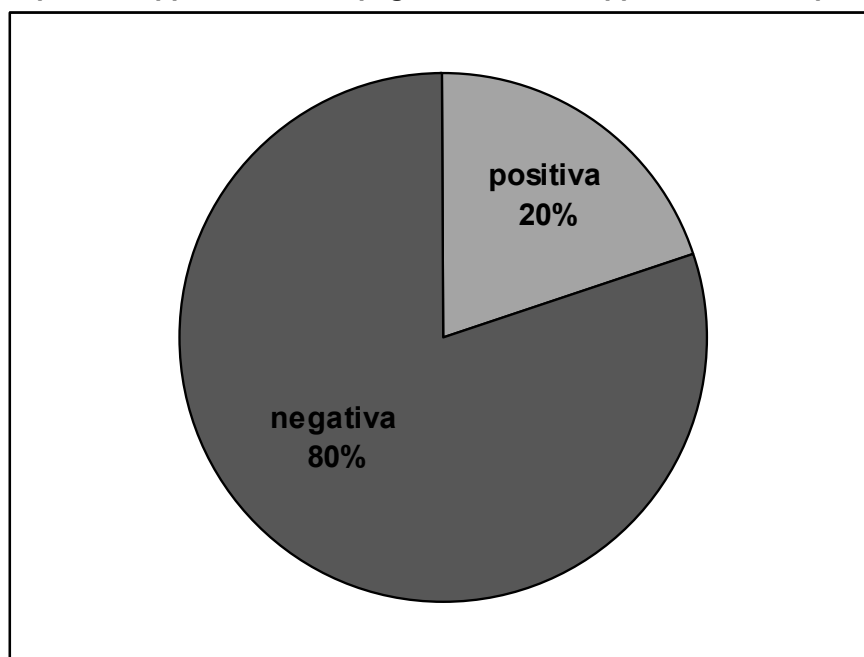


Figura 9 Opinione sul bilancio partecipativo da parte degli intervistati che hanno dichiarato orientamento politico opposto alla compagine che ha sviluppato il bilancio partecipativo



La generale scarsa fiducia dei cittadini verso il bilancio partecipativo emerge chiaramente andando ad analizzare i commenti espressi. Si riportano qui di seguito quelli più significativi.

Alla domanda: “Se conosce il Bilancio Partecipativo perché non ha mai partecipato?” Le risposte più diffuse sono state: “non mi interessa”, “non ci credo”, “E’ una perdita di tempo”, “ho partecipato una volta e mi ha deluso”. Questa ultima risposta è stata data da tutti quelli che avevano affermato di aver preso parte almeno una volta alle assemblee.

Dopo la spiegazione data collettivamente riguardo a ruolo e funzioni del bilancio partecipativo tutte le risposte alla domanda “Pensa che sia uno strumento importante di democrazia?” sono state positive. Segno evidente che le persone opportunamente sensibilizzate sanno riconoscere gli strumenti utili di democrazia diretta e non mediata.

3.1.3 Conclusioni

L’esperienza del Municipio XI risulta essere un insuccesso. Come detto, gran parte delle richieste votate dai Forum, a distanza di anni, non hanno ancora trovato risposta, ma il maggior indice di insuccesso emerge proprio dal fatto che la partecipazione alle assemblee è bassissima e gran parte di chi decide di partecipare (come evidenziato, oltre che dall’analisi svolta, anche dal fatto che nel 2007 il Presidente ha deciso di convocare il portavoce per cercare di correggere il processo partecipativo) smette dopo la prima esperienza.

A tutti gli effetti il caso del bilancio partecipativo nel Municipio XI sembra avere una sorta di “effetto annuncio esterno”. Per effetto annuncio “si intende la particolare enfasi data a programmi e progetti la cui realizzazione viene collegata dalle forze politiche al fatto di ottenere il consenso (...) o il particolare rilievo dato all’avvio di certi programmi (...) che nella <<percezione collettiva>> inducono a ritenere i programmi già realizzati nel momento in cui di essi si annuncia l’avvio” (Borgonovi, 2002, pag. 81).

Nel caso del Municipio XI non è che il progetto non sia stato portato a compimento, le assemblee e i forum ci sono stati, ma nulla è stato fatto circa l’analisi della reale efficacia del progetto e sulla sua utilità. Di fatto l’esperienza del Municipio XI sembra essere più nota al di fuori del comune di Roma, cioè all’esterno, che non dentro il Municipio stesso tra i cittadini che ne fanno parte.

Il bilancio partecipativo, nel Municipio XI, è stato sviluppato con un approccio *top-down*, prendendo ad esempio il caso scuola di Porto Alegre, sviluppandolo sulla carta senza poi analizzarne il reale sviluppo e l'efficacia dello stesso, ma soprattutto sembra non essere stato in grado di sviluppare adeguati strumenti di comunicazione verso i cittadini e non è affatto riuscito a coinvolgere questi nell'attività amministrativa, di fatto non riuscendo a colmare alcun deficit di rendicontazione¹¹.

3.2 Il successo dell'esperienza di Grottammare

L'analisi fatta su Grottammare per la fase descrittiva dello studio di caso non ha inteso valutare il successo o meno dell'esperienza, al contrario, proprio partendo dalle considerazioni circa la longevità del processo e la sufficiente partecipazione da parte dei cittadini, si è cercato di capire quali fossero le interazioni tra sviluppo del bilancio partecipativo ed efficacia ed efficienza della macchina amministrativa. In pratica partendo dalla considerazione che, a Grottammare, come esposto nella fase descrittiva, dal '94 in poi notevoli vi sono stati notevoli risultati intermini di gestione efficace ed efficiente della macchina amministrativa, l'intento è stato quello di vedere se tutti questi successi avessero in parte a che fare anche con lo sviluppo di bilancio partecipativo attivato nel comune ascolano.

La domanda di fondo, in questo caso, è quindi stata la seguente: il bilancio partecipativo nel comune di Grottammare rappresenta uno strumento di *performance evaluation*? In pratica ci si è chiesti se, a tutti gli effetti, il movimento che aveva dato vita alla lista civica "Solidarietà e Partecipazione" fosse stato in grado di trasformarsi, grazie all'utilizzo del bilancio partecipativo, da soggetto della "società civile" a vero e proprio organo di amministrazione efficace ed efficiente.

Per cercare di rispondere a questa domanda si è deciso di andare ad indagare nel dettaglio come funziona il bilancio partecipativo a Grottammare identificando chiaramente l'interazione tra la dimensione interna e quella esterna dello stesso¹².

¹¹ Cfr. Pag. 19

¹² Cfr. pag. 27

3.2.1 Strumenti e metodi

La metodologia utilizzata è stata anche in questo caso qualitativa. In particolare si è fatto ricorso all'osservazione e all'intervista a testimoni privilegiati.

Attraverso l'intervista a testimoni privilegiati ci si muove in un'ottica conoscitiva alla ricerca di informazioni sulla realtà oggetto di studio, della quale, l'osservatore privilegiato che viene intervistato fa parte ricoprendo in essa una posizione particolare e possedendo una conoscenza particolarmente approfondita dell'oggetto di studio (Corbetta, 1999). L'osservazione risulta invece essere un metodo valido quando si vogliono studiare in dettaglio i comportamenti di un particolare contesto o istituzione (Bailey, 1995).

Sono stati intervistati: il sindaco di Grottammare, vero *deus ex machina* della partecipazione nel Comune, visto che ne è stato prima promotore, dal 1994 al 2002 in qualità di assessore al bilancio, e poi realizzatore, nella veste di sindaco, del vero e proprio processo definitivo iniziato nel 2003; il facilitatore del bilancio partecipativo, presente a tutte le fasi di sviluppo dal 2003 in poi, e responsabile del monitoraggio dei risultati di ogni ciclo di assemblee per conto del Comune.

Oltre alle due interviste si sono avuti anche colloqui con alcuni dipendenti del Comune.

L'osservazione ha riguardato la partecipazione ad alcuni degli incontri dei due cicli di assemblee per la realizzazione del bilancio partecipativo 2007.

3.2.2 Risultati

Lo sviluppo del bilancio partecipativo a Grottammare, come evidenziato nel capitolo 2 della seconda parte di questo lavoro, ha non poche differenze rispetto alle altre due esperienze italiane. Tali differenze incidono positivamente sull'efficacia dello stesso.

Innanzitutto bisogna considerare il fatto che a Grottammare non vi è stata l'apertura dell'amministrazione alle spinte provenienti dall'associazionismo e da gruppi di cittadini organizzati, ma è stato l'associazionismo stesso a farsi organo di amministrazione attraverso la creazione di una lista civica che è arrivata al governo della città. Ancor oggi, a distanza di 14 anni dalla prima vittoria elettorale della lista civica "Solidarietà e Partecipazione", essa rappresenta il fulcro dell'intera amministrazione, dialogando sì (dopo la prima esperienza negativa) con gli altri partiti della coalizione di governo, ma di fatto rimanendo da essi ben distinta. Questo aspetto è di non poco conto visto che la *CSO phase* è qui completamente diversa da ogni altra esperienza, italiana e non solo, poiché

non vi è stata la richiesta di un'apertura dell'amministrazione, bensì una sostituzione della struttura di governo.

Partendo da questa considerazione, il primo punto analizzato è stato quello di andare a vedere come, amministratori "non di professione" fossero riusciti ad aprire un dialogo costruttivo, prima che con la cittadinanza, con l'apparato burocratico amministrativo dei dirigenti e funzionari del comune.

Dalla descrizione fatta¹³ appare infatti chiaro che un meccanismo di bilancio partecipativo funziona se si è in grado di avere un giusto equilibrio in quello che è stato definito rapporto tra dimensione interna e dimensione esterna del processo.

Il dialogo tra amministratori ed amministrativi non è stato semplice, ma proprio la costruzione di questo rapporto ha permesso di sviluppare l'intero meccanismo in modo efficace.

Racconta l'attuale sindaco che al momento della prima sperimentazione (quando era assessore al bilancio e promotore del processo di partecipazione)

"I rapporti tra noi ed il ragioniere capo all'inizio non sono stati semplici. La prima cosa che gli chiedevamo era la possibilità di riuscire ad avere una presentazione di entrate e spese che fosse chiara e semplice e che potesse essere rappresentata su un solo foglio anziché avere pagine e pagine di bilancio. E questa cosa non appariva così semplice da realizzare"

"Oramai tra me, l'assessore al bilancio, ed il ragioniere capo vi è una simbiosi".

La capacità di stabilire, prima ancora che con i cittadini, una rapporto costruttivo con gli amministrativi, riuscendo ad avere il loro pieno coinvolgimento all'interno del progetto partecipazione rappresenta il *file rouge* dell'intero meccanismo sviluppato a Grottammare.

Alla base della possibilità, da parte degli amministrati, di partecipare, in modo propositivo, alle scelte dell'amministrazione, c'è infatti la capacità di questi di comprendere, in qualche modo, il funzionamento dell'amministrazione, avendo una certa cognizione dei vincoli e delle possibilità. Prima ancora che chiedere la partecipazione degli amministrati, l'amministrazione deve infatti essere in grado di illustrare, nel modo più semplice ed efficace possibile, i diversi vincoli di bilancio ai quali questa non può sottrarsi.

Nel caso di Grottammare questo obiettivo pare essere stato raggiunto appieno. Ogni riunione di bilancio partecipativo della fase "Gli amministratori ascoltano i cittadini" inizia

¹³ Cfr. 3.2 della parte prima

infatti con la consegna, a tutti i partecipanti, di un foglio formato A3, preparato dai funzionari del comune, in cui su un lato sono sinteticamente riportati tutti i titoli in entrata e sull'altro tutti quelli sulle spese.

Questa “sintesi di bilancio” è il punto di partenza del dialogo tra il comune ed i suoi cittadini. La riunione inizia infatti con l'illustrazione, da parte del sindaco, di tutte le voci. Questo aspetto permette ai cittadini di avere, in un modo molto semplice, informazione su quelli che sono i costi fissi (ad esempio si sottolinea quale sia l'incidenza percentuale del costo per il personale) e quelli che sono i margini di spesa del comune per l'anno successivo (in questo caso, ad esempio, vi è, da parte del sindaco, l'illustrazione di come, negli ultimi anni i trasferimenti da parte dello stato centrale e della regione siano in costante diminuzione).

Dopo questa prima illustrazione sulla composizione del bilancio, il sindaco passa ad elencare i diversi interventi che sono stati realizzati nel corso dell'anno, nonché quelli che non sono stati realizzati o che hanno avuto una realizzazione parziale, dando per essi opportuna spiegazione del perché della mancata realizzazione o dei ritardi nel portare l'opera a compimento.

In questo senso i cittadini, nella prima parte dell'assemblea hanno, in modo semplice ed efficace, gli strumenti per sviluppare, da parte loro, un'efficace *tracking phase*, visto che, possono direttamente controbattere alle affermazioni del sindaco avendo strumenti per documentarsi sull'effettivo andamento dell'operato dell'amministrazione.

Ma il dialogo diverso fra amministratori ed amministrativi, assieme alla maggior conoscenza dei cittadini delle scelte dell'amministrazione rispetto agli obiettivi che si prefissa ed ai vincoli che via via le si presentano, ha permesso anche una apertura maggiore dell'intera macchina amministrativa nei confronti dell'intera cittadinanza. È difficile riuscire a spiegare come il rapporto tra Uffici comunali e cittadini sia aperto e cordiale, ma possiamo in qualche modo definire l'intera macchina amministrativa di Grottammare come un'amministrazione *users-friendly* e non il solito “muro di burocrazia” che si presenta davanti a molti dei cittadini che si rivolgono alla pubblica amministrazione. Basta provare a fare una chiamata agli Uffici comunali, o un giro nello sportello URP per rendersi conto di come la risposta da parte dell'amministrazione sia ben diversa dalla media presente nella maggior parte degli altri comuni italiani.

Un altro aspetto analizzato è stato quello relativo alla scelta, da parte del comune di Grottammare, di non formalizzare il percorso di partecipazione attraverso un apposito

regolamento o con modifiche allo statuto comunale. Tale aspetto sembra essere alla base della creazione a Grottammare di un vero processo in continua evoluzione piuttosto che di un effetto annuncio come accaduto nel Municipio XI e a Pieve Emanuele. Lo stesso sindaco ribadisce che si tratta di una vera e propria scelta di fondo per far funzionare il meccanismo:

“Lo strumento che noi utilizziamo è tipico per Grottammare (...) la partecipazione non crea consenso. Sei davanti a loro (i cittadini) e torni davanti a loro (...). La voglia di partecipare pian piano scema e la maggior parte della gente sente di più i problemi molto vicini a loro (...) Potrebbe esservi il rischio del <<professionista della partecipazione>>”

Queste affermazioni del sindaco evidenziano come sia una vera e propria scelta dell'amministrazione quella di non formalizzare la partecipazione in un rigido schema da seguire, quanto piuttosto un processo in continua evoluzione che man mano si adatta alle diverse esigenze non per creare consenso nei cittadini, ma per avere da loro un utile *feedback* ed aiutare l'amministrazione nelle scelte da effettuare.

Dall'altro lato gli amministrati sembrano aver colto l'utilità dello strumento che hanno a loro disposizione. Ribadisce infatti il facilitatore delle assemblee:

“Quasi mai la scelta votata dalla maggioranza dei cittadini è la più costosa, ma è di fatto quella da loro ritenuta più utile”

Di fatto il legame fra amministrazione e amministrati si è evoluto nel corso del tempo, la stessa suddivisione del territorio in zone si è modificata nel corso degli anni al fine di andare incontro alle diverse realtà, ma via via il processo si è strutturato fino ad arrivare alla *performance evaluation phase*. Lo stesso sindaco ribadisce:

“La gente con la partecipazione acquisisce conoscenza e siccome ottiene e comprende, pressa sempre di più l'amministrazione comunale: se si è deciso che tale intervento va fatto entro un anno, lo dobbiamo fare entro un anno, come quando abbiamo dovuto finire la scalinata sotto la neve perché tale lavoro andava fatto”.

La ricerca effettuata tramite osservazione, partecipando a diversi incontri del processo di formazione del bilancio partecipativo 2007, ha mostrato la semplicità e al tempo stesso l'efficacia del processo instaurato a Grottammare.

Le riunioni effettuate in ogni zona non hanno un'affluenza elevata, ma sufficientemente rappresentativa degli abitanti della stessa. Tale fatto è una diretta conseguenza delle scelte dell'amministrazione che, come conferma il facilitatore, nelle diverse modifiche apportate alla zonizzazione del territorio comunale, ha sempre cercato di avere riunioni alle quali partecipassero non più di 100 persone in modo da permettere un'adeguata gestione delle stesse.

Tutti i partecipanti hanno oramai piena conoscenza del funzionamento delle riunioni e prendono visione, prima dell'inizio dell'assemblea, dei dati esposti nel quadro riassuntivo del bilancio, che verrà presentato dal sindaco ad inizio assemblea. Oltre alla scheda sintetica del bilancio i partecipanti ricevono anche la scheda per la raccolta delle segnalazioni e delle proposte di quartiere e cittadine. Tutte le schede compilate vengono raccolte dal facilitatore che provvederà poi a rimettere insieme tutte le segnalazioni e gli interventi richiesti in modo da permettere, agli uffici competenti, l'analisi circa la fattibilità degli interventi richiesti. Tutte le assemblee vengono regolarmente registrate dal facilitatore in modo da avere memoria degli argomenti emersi durante la discussione.

Terminata, da parte del sindaco, l'illustrazione degli interventi realizzati e di quelli in fase di realizzazione o non realizzati, con opportuna spiegazione dei ritardi e/o mancanze, l'assemblea si apre al dibattito tra i partecipanti e l'amministrazione.

Tale dibattito rappresenta una efficace e concreta sintesi di *performance evaluation*.

Ma se il dibattito fra cittadini rappresenta un semplice ed efficace mezzo per ridurre il NIMBYsmo, ancor più semplice ed efficace è la realizzazione della fase interna sviluppata a Grottammare.

In questo caso il dialogo tra cittadini amministratori ed amministrativi è il seguente. Tutte le schede compilate durante la fase "Gli amministratori incontrano i cittadini" vengono elaborate dal facilitatore che provvede alla indicazione di interventi cittadini interventi zonali e segnalazioni.

A questo punto il sindaco invia una semplice comunicazione ai diversi uffici competenti per materia (se ne riportano un paio in appendice) con la richiesta di analizzare tutte le richieste e di dare immediata risposta alle segnalazioni e di dare comunicazione sulla fattibilità degli interventi richiesti. Nella richiesta viene segnalato il successivo periodo di

incontri (quello della fase “Decido anch’io”) che rappresenta una sorta di scadenza per le attività che vengono richieste agli uffici competenti.

È interessante notare come tutti gli interventi emersi nella scheda delle segnalazioni (se ne riporta un esempio in appendice) rappresentino la richiesta di immediati interventi di piccola entità, se non addirittura a costo zero, e siano frutto di un vero e proprio controllo, da parte dei cittadini sulle piccole carenze presenti nel comune.

L'immediatezza nel dare risposta alle segnalazioni, oltre la capacità, nel secondo ciclo di assemblee (Decido anch’io) di dare comunicazione degli interventi (sia cittadini che di quartiere) realizzabili e degli eventuali tempi e costi di massima per la realizzazione, fa sì che i cittadini abbiano fiducia nel bilancio partecipativo ed aumenta la propositività dell'azione amministrativa.

La discussione permette anche, come rilevato dal facilitatore, di far crescere la consapevolezza anche su temi spesso non considerati da parte di molti cittadini. Ne è un esempio la richiesta venuta fuori nel corso delle assemblee e votata come intervento cittadino, di migliorare i servizi per i disabili, compresa la richiesta degli scivoli per permettere alle persone con disabilità di accedere ai luoghi di svago presenti sul litorale.

3.2.3 Conclusioni

Il meccanismo di partecipazione sviluppato a Grottammare sembra essere, nella sua estrema linearità oltre che un efficace meccanismo di *performance evaluation* da parte della cittadinanza nei confronti dell'operato dell'amministrazione, anche un valido strumento per ridurre l'effetto NIMBY e dare alla cittadinanza la possibilità di fare concrete proposte per lo sviluppo della stessa. Dall'altro lato però, l'analisi effettuata mostra come l'intero meccanismo abbia nella forza propositiva dell'azione di governo sviluppata da “Solidarietà e Partecipazione” anche il suo più grande limite.

Appare chiaro infatti che il funzionamento dell'intero meccanismo sia in gran parte frutto del lavoro dell'attuale sindaco (prima assessore al bilancio) e della sua squadra (facilitatore e staff del sindaco). Questa considerazione fa emergere non pochi dubbi sulla stabilità del processo instaurato che se da un lato fa della non formalizzazione e della continua evoluzione un suo punto di forza, dall'altro potrebbe, una volta cambiata la compagine governativa (seppure mantenendo al stessa coalizione) terminare di colpo.

L'attuale sindaco, come lui stesso dichiara, non solo conosce metro per metro tutta la città, ma conosce anche i costi al metro di una strada, di un servizio di illuminazione

pubblica etc. Di fatto appare essere il vero e proprio fulcro del dialogo fra cittadini e macchina amministrativa.

L'impressione che si ha, partecipando alle assemblee, è che senza la spiegazione introduttiva del sindaco su entrate e spese e sulle possibilità di intervento del comune le assemblee stesse avrebbero un andamento completamente diverso e non così efficace.

4. Conclusioni.

A conclusione della fase esplorativa e di quella descrittiva appare opportuno tracciare alcune riflessioni in riferimento alla domanda iniziale posta all'inizio della seconda parte del presente lavoro.

L'analisi riportata nei capitoli 2 e 3 della parte seconda ha infatti messo in luce come funziona il bilancio partecipativo nelle tre realtà italiane più note e longeve di modello Porto Alegre adattato al contesto europeo. Sulla base delle considerazioni svolte nei capitoli precedenti è quindi possibile delineare alcuni aspetti chiave relativi allo sviluppo di tali modelli di bilancio partecipativo nelle realtà italiane.

1 Formalizzazione del processo

Le esperienze attivate confermano come l'introduzione di sistemi di bilancio partecipativo sia quanto mai un'esperienza da sviluppare attraverso uno specifico percorso ad hoc, da attivare in modo differenziato in ogni singola realtà, tenendo conto delle diverse peculiarità e tradizioni presenti in ogni territorio.

L'esperienza con maggiore tradizione e successo (quella di Grottammare) dimostra come non sia necessario varare specifici regolamenti o variazioni nello statuto comunale, quanto piuttosto sia importante riuscire a far sì che i meccanismi attivati siano sostanziali e non formali.

In pratica la formalizzazione del processo non è necessaria visto che non è in alcun modo garanzia del buon funzionamento del processo, quanto anzi un suo appesantimento che non permette l'adattamento in itinere dei percorsi attivati.

2 Suddivisione del territorio in zone

Fin dal caso di Proto Alegre, che rappresenta il benchmark di tutti i processi moderni di bilancio partecipativo, primo step per la strutturazione degli stessi è la suddivisione del territorio comunale in zone.

La suddivisione in zone rappresenta infatti una garanzia di vicinanza e conoscenza da parte dei partecipanti del territorio, visto che si tratta del territorio nel quale vivono e per il quale formulano richieste migliorative di intervento. La suddivisione deve però rispondere ai seguenti requisiti di base:

- Corretto dimensionamento rispetto all'estensione territoriale
- Adeguato e proporzionale numero di residenti in ogni zona

- Rispetto delle tradizioni e del senso di appartenenza alle zone

Il numero di zone, inoltre, non deve essere troppo elevato, ragionevolmente non superiore alle dieci unità, dato che il meccanismo di partecipazione, deve sì da un lato rispondere alle diverse esigenze del territorio, ma dall'altro non deve diventare troppo pesante nella realizzazione di tutti i passaggi. Bisogna infatti considerare che dieci zone significa programmare due cicli di dieci incontri che necessitano di una adeguata organizzazione in termini di tempo e risorse rischiando di "appesantire" il percorso.

3 Individuazione di specifici luoghi della partecipazione

La messa in atto delle assemblee richiede necessariamente la corretta individuazione di adeguati luoghi per la partecipazione. Tali luoghi, come mostrano i problemi avutisi nelle prime esperienze del Municipio XI, devono avere le seguenti caratteristiche:

- Presenza di un luogo adeguato in ogni zona
- Possibilità di ospitare le assemblee e assenza di barriere architettoniche
- Chiara individuazione del luogo come luogo per le assemblee di bilancio partecipativo
- Nessuna possibile identificazione del luogo come luogo destinato ad altre attività (come avvenuto nel caso dei circoli anziani del Municipio XI).
- I luoghi devono diventare riconoscibili e stabili. Appare quindi opportuno evitare, per quanto possibile, di cambiare luogo della partecipazione da un anno all'altro.

4 Comunicazione

Lo sviluppo di percorsi di partecipazione deve essere aperto a tutti i cittadini residenti nella zona. Sotto questo aspetto la costruzione di adeguati strumenti di comunicazione appare fondamentale per far sì che chiunque sia interessato, possa conoscere luogo e date degli incontri.

La strutturazione di adeguati strumenti di comunicazione deve andare di pari passo con lo sviluppo del meccanismo di partecipazione, per questo motivo deve avere un forte impatto al momento iniziale, quando non è ancora sviluppato alcun meccanismo di partecipazione. Sotto questo aspetto eventi promozionali quali convegni di presentazione campagne informative, etc, risultano utili per stimolare interesse e quindi partecipazione.

Una volta strutturato il meccanismo, come dimostrano le esperienze di successo, i cittadini lo fanno proprio e si abituano ad avere la possibilità di partecipare direttamente ad

alcune scelte che li riguardano da vicino. È importante però riuscire comunque ad avere una comunicazione ad ampio raggio su luoghi e date. Non appare infatti sufficiente limitarsi ad una campagna stampa o all'affissione di manifesti, ma si dovrebbe essere in grado, per quanto possibile, di raggiungere tutte le famiglie del territorio.

5 Sviluppo del meccanismo attraverso un doppio ciclo di incontri

La partecipazione riesce ad essere efficace se viene sviluppata secondo meccanismi che permettano una reale partecipazione ed una discussione che sia ampia da un lato e propositiva dall'altro.

Il meccanismo del doppio ciclo di incontri è in grado di assicurare, come illustrato nella parte relativa al funzionamento del bilancio partecipativo, la possibilità di avere una prima riunione che sia informativa ed aperta a tutti i possibili suggerimenti richieste ed indicazioni, ed una seconda, dopo opportuno studio di fattibilità, più costruttiva, dove i cittadini sono chiamati a scegliere tra diverse opzioni valutate fattibili, secondo il principio classico di "una testa un voto".

6 Meccanismi di delega

La richiesta di far scegliere, ai cittadini partecipanti al primo ciclo di incontri, dei delegati che possano rappresentarli nel percorso di raccolta e indicazione delle scelte da proporre in bilancio, se da un lato appare funzionale ad un'efficiente ed efficace costruzione del meccanismo di partecipazione, dall'altro, come dimostra il caso del Municipio XI, rischia non poco di minare le basi stesse della partecipazione.

In questo senso la decisione circa il ricorso o meno a meccanismi di delega, deve essere presa considerando zone e popolazione coinvolta. Infatti, come detto, la suddivisione dovrebbe preferibilmente prevedere un numero di zone non superiore a dieci, al fine di facilitare la programmazione del doppio ciclo di incontri. Dall'altro lato però, se il numero di cittadini residenti in ogni zona è molto elevato, si potrebbe correre il rischio di avere assemblee di difficile gestione in termini di tempo e raccolta delle segnalazioni. Ecco perchè appare opportuno prevedere meccanismi di delega solo nei casi in cui la popolazione per zona superi le 10.000 unità.

7 Adeguamento della macchina amministrativa

Come evidenziato più volte nell'analisi, la messa in atto di meccanismi di bilancio partecipativo non modifica in alcun modo il normale iter amministrativo di formulazione e

approvazione del bilancio, la partecipazione si svolge sulla base di un “patto” tra l'amministrazione ed i cittadini, con l'impegno di questa a far proprie le richieste provenienti dagli amministrati inserendole in bilancio.

Dall'altro lato, però, affinché il meccanismo funzioni, è comunque necessario dotarsi di un minimo di struttura. Come visto nell'analisi effettuata, nei casi presi in esame le amministrazioni hanno deciso di dotarsi di uno specifico ufficio partecipazione. La costituzione o meno dell'ufficio non appare fondamentale, ma in ogni caso riesce nel migliore dei modi ad assicurare la “dotazione minima” per sviluppare al meglio meccanismi di partecipazione, questo significa che indipendentemente dalla scelta di dotarsi o meno di un ufficio partecipazione, la macchina amministrativa deve comunque assicurare:

- Adeguata struttura di supporto alle assemblee, in particolare la presenza di un facilitatore
- Costruzione di adeguati meccanismi di comunicazione, staff per la partecipazione e gli uffici della macchina comunale, in particolar modo per quanto attiene alla fase dello studio di fattibilità tra il primo ed il secondo ciclo di assemblee.

8 Gradualità nell'applicazione del processo

L'analisi delle esperienze ha mostrato come sia fondamentale costruire un “percorso” di partecipazione, in grado di adattarsi nel corso del tempo alle diverse esigenze.

Non appare affatto opportuno iniziare direttamente con un percorso già strutturato sulla carta senza avere gradualmente stimolato ed indirizzato la partecipazione. Tale modo di agire potrebbe avere tutti i rischi dati dall'effetto annuncio, come dimostra il caso del Municipio XI.

La partecipazione va costruita gradualmente e costantemente. Sotto questo aspetto i diversi livelli di partecipazione avutisi nei diversi quartieri di Grottammare ne sono una conferma.

Il percorso di partecipazione va gradualmente adattato con meccanismi correttivi, di volta in volta, dei diversi errori commessi o dei problemi che sono insorti. Solo agendo in questo modo appare infatti possibile sviluppare una corretta ed adeguata partecipazione.

9 Punti di forza e punti di debolezza

La messa in atto di percorsi di bilancio partecipativo può rappresentare un utile strumento di condivisione delle scelte agendo sia sul lato dell'offerta che su quello della

domanda portando ad un aumento del *turst in government* ed alla riduzione dell'effetto NIMBY. Bisogna però tenere ben presente quanto affermato dal sindaco di Grottammare:

“La gente con la partecipazione acquisisce conoscenza e siccome ottiene e comprende, pressa sempre di più l'amministrazione comunale: se si è deciso che tale intervento va fatto entro un anno, lo dobbiamo fare entro un anno”.

E soprattutto:

“la partecipazione non crea consenso. Sei davanti a loro (i cittadini) e torni davanti a loro (...). La voglia di partecipare pian piano scema e la maggior parte della gente sente di più i problemi molto vicini a loro (...) Potrebbe esservi il rischio del <<professionista della partecipazione>>”

Queste affermazioni racchiudono tutte le potenzialità e criticità del processo di partecipazione. Tale meccanismo è infatti efficace solo se riesce ad essere adeguatamente sviluppato attraverso un percorso *bottom-up* e non *top-down* (come dimostra l'esperienza del Municipio XI) e se l'amministrazione che lo mette in atto è pienamente consapevole del fatto che tale strumento è sì utile per una corretta gestione dei singoli territori ma non è di facile applicazione e non serve affatto per creare consenso nei confronti dell'amministrazione in carica.

Altro aspetto importante da rilevare è la capacità di creare un buon rapporto tra il corpo politico in carica e la macchina amministrativa presente nell'amministrazione. L'esempio del rapporto tra amministratori ed amministrativi nel comune di Grottammare rappresenta, insieme alla scelta di non formalizzare il processo attraverso regolamenti o modifiche statutarie, una delle peculiarità del comune ascolano ed uno dei motivi del suo successo. L'affermazione: “Oramai tra me, l'assessore al bilancio, ed il ragioniere capo vi è una simbiosi” dimostra come a Grottammare i due cicli di discussione rappresentino l'intero percorso di partecipazione per quanto riguarda la dimensione esterna (a differenza di quanto accade nelle altre due realtà), ma è la dimensione interna che invece funziona tutto l'anno ed ha sviluppato meccanismi specifici di comunicazione tanto semplici quanto efficaci (come dimostrano le lettere di trasmissione, riportate in appendice, con le quali il sindaco chiede agli uffici competenti di provvedere a dare risposta a quanto emerso dalle segnalazioni effettuate dai cittadini).

È sintomatico il fatto che il rapporto fra amministratori ed amministrativi di Grottammare sia stato in un certo senso biunivoco, dato che l'apparato amministrativo ha fatto proprio il meccanismo del bilancio partecipativo, ma anche il corpo politico (come

dimostrato dalla conoscenza specifica di sindaco e assessore su costi al metro e tempi di realizzazione per ogni opera) in un certo senso ha fatto propri anche alcuni principi di corretta amministrazione e gestione.

A conclusione di questo punto di analisi va evidenziato ancora una volta il fatto che, mentre il caso di Pieve Emanuele rimane fermo alla macrocategoria della *CSO phase* e quello del Municipio XI non è mai riuscito ad avere un valido coinvolgimento dei cittadini del municipio, il caso di Grottammare è valido anche in termini di *tracking* ed arriva anche ad un certo livello di *performance evaluation* anche perché rappresenta un caso del tutto particolare dato che la *CSO phase* qui non c'è stata poiché è stato l'associazionismo stesso a farsi nuovo soggetto politico. Questo aspetto del tutto peculiare appare di scarsa replicabilità in altri contesti e realtà italiane ed è frutto della particolare risposta data a Grottammare nel periodo di crisi a seguito di tangentopoli.

APPENDICE

Regolamento delle Assemblee Territoriali del Municipio XI di Roma

Articolo 1- Principi generali

Il Bilancio Partecipativo è un processo di democrazia partecipata finalizzato alla promozione della cittadinanza attiva e basato sul metodo della consultazione territoriale sulle priorità di intervento dell'Amministrazione del Municipio Roma XI.

Il territorio municipale è suddiviso in otto quartieri:

- Ardeatino-Tor Marancia
- Garbatella
- Ostiense
- San Paolo-Marconi
- Montagnola
- Ottavo Colle-Tintoretto
- Roma 70-Rinnovamento
- Appia Antica

In ogni quartiere si costituisce l'Assemblea territoriale

Articolo 2 - Finalità e compiti

L'Assemblea territoriale è organo decisionale del processo del Bilancio Partecipativo e svolge le seguenti funzioni:

promuove l'approfondimento, l'aggiornamento e la diffusione delle informazioni in merito al processo del Bilancio Partecipativo.

Elabora, presenta e approva proposte da inserire nel bilancio municipale relativamente alle priorità di intervento nel proprio quartiere.

Articolo 3 - Partecipanti

L'Assemblea territoriale è composta da tutte le persone di età superiore ai 14 anni in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti:

- abitare sul territorio del quartiere di riferimento
- lavorare sul territorio del quartiere di riferimento
- studiare sul territorio del quartiere di riferimento

Articolo 4 – Organi dell'Assemblea Territoriale

L'Assemblea Territoriale è composta dai seguenti organi:

- Consiglio del Portavoce
- Gruppi di Lavoro

Articolo 5 - Elezione

Ogni anno la prima riunione dell'Assemblea è convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio del Municipio o da un suo Delegato.

Articolo 6 - Assemblea elettiva

Sono elettori del Consiglio dei Portavoce i cittadini in possesso di almeno uno dei requisiti di cui all'art. 3.

E' consentito agli elettori l'espressione del voto in una sola delle Assemblee Territoriali.

Tutte le persone in possesso dei requisiti di cui all'art. 3 possono presentare la propria candidatura alla carica di Portavoce in una sola delle Assemblee Territoriali.

La candidatura viene presentata presso l'Ufficio del Bilancio Partecipativo del Municipio entro e non oltre le ore 12,00 del giorno precedente a quello fissato per l'Assemblea elettiva.

Il numero dei portavoce è calcolato in base al numero degli elettori presenti all'Assemblea elettiva, in rapporto di uno su 15.

Il voto viene espresso in forma palese attraverso la compilazione di una scheda che contiene i dati anagrafici dell'elettore, altri dati facoltativi e l'indicazione di voto. La scheda ha valore di autocertificazione in merito ai requisiti previsti dall'art. 3.

Non possono presentare la propria candidatura alla carica di Portavoce coloro che già rivestono ruoli e incarichi istituzionali; in particolare rappresentanti e amministratori eletti o nominati nei Municipi, nei Comuni, nelle Province, nelle Regioni, nello Stato.

Articolo 7 - Consiglio dei Portavoce

I Portavoce eletti nelle Assemblee Territoriali compongono i Consigli dei Portavoce, detti C.P.

Articolo 8 – Convocazione delle Assemblee Territoriali

Le Assemblee Territoriali devono essere necessariamente convocate per:

- l'elezione dei Portavoce
- l'approvazione delle priorità elaborate dai Gruppi di lavoro
- la restituzione delle priorità ammesse dall'Ufficio del Bilancio Partecipativo.

Possono essere convocate altre Assemblee su proposta dei Consigli dei Portavoce o dei Gruppi di Lavoro.

Articolo 9 - Funzioni dei Portavoce

I Portavoce tengono rapporti stabili di reciproca collaborazione e informazione con il Municipio e promuovono l'informazione e la sensibilizzazione della cittadinanza.

Collaborano con il Municipio nell'organizzazione dei Gruppi di Lavoro, promuovendo la partecipazione dei cittadini relativamente alle specifiche aree tematiche preventivamente individuate.

Collaborano con l'animatore del Gruppo di Lavoro, individuato all'interno dell'Ufficio del Bilancio Partecipativo, nello sviluppo della tematica fino all'elaborazione della proposta di intervento.

Nella loro funzione sono anche interlocutori accreditati a rappresentare le istanze territoriali presso gli organi competenti.

Ogni Portavoce dura in carica un anno.

Il Portavoce decade dal suo incarico dopo tre assenze consecutive, non giustificate, dalle riunioni del C.P. o dell'Assemblea Territoriale.

Articolo 10 - Funzioni del Consiglio dei Portavoce

Il Consiglio dei Portavoce, sentiti i Gruppi di Lavoro (di cui all'art. 11) si riunisce per:

- decidere la convocazione delle Assemblee Territoriali, dandone la massima informazione
- definire l'Ordine del Giorno delle Assemblee Territoriali.

E' fatto carico al Consiglio dei Portavoce la stesura dei verbali relativi alle riunioni del C.P. e delle Assemblee Territoriali.

Copia di ogni verbale, firmato da tutti i Portavoce, viene trasmessa all'Ufficio del Bilancio Partecipativo del Municipio.

Articolo 11 - Gruppi di Lavoro

L'Assemblea provvede nella prima riunione utile a istituire i Gruppi di Lavoro sulle aree tematiche di cui all'art. 13.

L'Assemblea ha facoltà di proporre ulteriori Gruppi di Lavoro.

I Gruppi di Lavoro hanno il compito di approfondire ed elaborare Proposte di intervento e progettuali sulle specifiche aree tematiche, nonché di proporre ambiti di approfondimento e formazione.

Le proposte di intervento vengono confrontate, in corso di elaborazione da parte dei Gruppi di Lavoro, con l'Ufficio del Bilancio Partecipativo in ordine a coerenza, urgenza, rilevanza, fattibilità e sostenibilità.

Articolo 12 - Forum del Bilancio Partecipativo

Tutti i Portavoce eletti nelle Assemblee Territoriali costituiscono il Forum del Bilancio Partecipativo.

Il Forum è convocato dal Municipio e si riunisce per:

- valutare complessivamente le priorità emerse e approvate in ciascuna delle Assemblee territoriali
- per decidere l'ordine delle priorità di intervento per ogni area tematica sul territorio di tutto il Municipio.

Il Forum si ritiene validamente costituito con la presenza della metà più uno dei Portavoce eletti in tutte le Assemblee Territoriali.

Articolo 13 - Aree Tematiche

Le priorità di intervento sono decise all'interno dei seguenti ambiti:

- Lavori Pubblici
- Mobilità e viabilità
- Spazi verdi di prossimità
- Attività culturali

Articolo 14 - Definizione delle priorità territoriali

Ogni Assemblea Territoriale, sulla base dei risultati dei Gruppi di Lavoro, individuerà e approverà una priorità di intervento per ogni area tematica.

Articolo 15 - Definizione delle priorità municipali

Il Forum del Bilancio Partecipativo valuta le priorità espresse dalle Assemblee Territoriali e approva le priorità di intervento a livello municipale.

L'individuazione di priorità non di competenza del Municipio costituiscono ambiti di sollecitazione di intervento presso gli organi competenti.

Articolo 16 – Funzioni dell'Ufficio del Bilancio Partecipativo

L'Ufficio del Bilancio Partecipativo è l'unità amministrativa di riferimento per tutte le attività previste dal processo del Bilancio Partecipativo.

Ha compiti di:

- programmazione, organizzazione e coordinamento delle attività
- promozione e facilitazione della partecipazione
- cura dell'informazione e comunicazione da e verso i cittadini
- valutazione tecnica delle priorità di intervento.

Articolo 17 – Revisione del Regolamento

Il presente Regolamento è soggetto a valutazione annuale.

Manifesti di comunicazione e invito per i due cicli di assemblee di quartiere del Comune di Grottammare



**COMUNE DI
GROTTAMMARE**



Costruiamo insieme la **DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA**

**GLI AMMINISTRATORI
ascoltano
I CITTADINI**

ASSEMBLEE DI QUARTIERE "Il Bilancio Partecipativo 2007"

Lunedì 16 Ottobre - ore 21,15

Circolo Anziani "C. Fulgenzi" - via Firenze
ZONA ISCHIA II

Martedì 24 Ottobre - ore 21,15

Centro Sociale "Ischia I" - via D. Bruni
ZONA ISCHIA I - MONTESECCO

Giovedì 26 Ottobre - ore 21,15

Sala consiliare - Municipio
**ZONA CENTRO - STAZIONE - LAME
ARABO/CROCE - AZZOLINO
PAESE ALTO**

Lunedì 30 Ottobre - ore 21,15

Circolo Anziani "C. Fulgenzi" - via Firenze
ZONA BELLOSGUARDO SGARIGLIA

Lunedì 6 Novembre - ore 21,15

Bocciodromo comunale - via S. Carlo
**ZONA SAN CARLO - SAN GABRIELE
SAN PATERNIANO - XXV APRILE
MONTI**

Martedì 7 Novembre - ore 21,15

Nuova Sala Parrocchiale "Madonna della Speranza"
Strada Provinciale Valtésino, 119
**ZONA VALTESINO - GRANARO
BORE TESINO**

Mercoledì 8 Novembre - ore 21,15

Ristorante "Il Focolare" - via Bernini
**ZONA CRIVELLI - TINTORETTO
VOLTA - GALILEI - S.MARTINO - CILEA**

SARANNO PRESENTI IL SINDACO E TUTTI GLI ASSESSORI

Tutti i cittadini sono invitati a partecipare per contribuire con le proprie proposte alla definizione degli interventi e delle iniziative prioritarie che il Comune dovrà attuare a partire dal prossimo anno



**COMUNE DI
GROTTAMMARE**



**GROTTAMMARE
PARTECIPATIVA**

Costruiamo insieme la **DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA**

Decido anch'io!

ASSEMBLEE DI QUARTIERE "Bilancio Partecipativo 2008"

Lunedì 17 Novembre - ore 21,15

Centro Sociale Ischia I - via Sacconi
ZONA "ISCHIA I" - MONTESECCO

Giovedì 20 Novembre - ore 21,15

Locale ANFFAS - via Sacconi
**ZONA CRIVELLI - TINTORETTO
VOLTA - GALILEI - S. MARTINO
CILEA - PEEP BERNINI**

Lunedì 24 Novembre - ore 21,15

Sala consiliare - Municipio
**ZONA CENTRO - STAZIONE - LAME
CROCE/ARABO - AZZOLINO
PAESE ALTO**

Giovedì 27 Novembre - ore 21,15

Sala Parrocchiale
"Madonna della Speranza"
Strada Provinciale Valtésino, 119

**ZONA VALTESINO
BORE TESINO
MONTI**

Lunedì 1 Dicembre - ore 21,15

Circolo Anziani "C. Fulgenzi"
via Firenze
**ZONA ISCHIA II
BELLOSGUARDO SGARIGLIA**

SARANNO PRESENTI IL SINDACO E TUTTI GLI ASSESSORI

Tutti sono invitati a partecipare per definire
insieme agli amministratori le priorità cittadine e di quartiere

Titolo VI

GLI ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

CAPO I

Gli Istituti di partecipazione

Art. 83 Partecipazione popolare e diritto di cittadinanza

1. Al Comune, istituzione territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini, spetta il compito di realizzare l'esercizio di funzioni e compiti da parte delle famiglie e delle loro formazioni sociali che così direttamente partecipano all'attività del Comune, secondo quanto prevedono l'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, l'art. 3 del Testo Unico e l'art. 12 del presente statuto.
2. La partecipazione è un diritto della popolazione della Comunità, nella quale sono compresi:
 - a) i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune;
 - b) i cittadini residenti nel Comune, non ancora elettori, che hanno compiuto sedici anni di età;
 - c) gli stranieri e gli apolidi residenti nel Comune ed iscritti nell'anagrafe da almeno tre anni;
 - d) le persone non residenti, che esercitano nel Comune stabilmente la propria attività di lavoro, professionale e imprenditoriale.
3. I diritti di partecipazione sono esercitati singolarmente da ogni persona od in forma associata.

Art. 84 Libero associazionismo

1. Il Comune riconosce il valore delle libere ed autonome associazioni costituite dai cittadini con il fine di concorrere agli interessi generali della comunità mediante la promozione di finalità culturali, sociali, turistiche e sportive, regolate da principi di democraticità e che non perseguono fini di lucro. Riconosce le Parrocchie e gli Oratori per il servizio culturale, sociale e formativo che essi svolgono a favore dei cittadini, nonché le aggregazioni a carattere religioso di qualsiasi confessione che perseguono i medesimi obiettivi. In particolare il Comune riconosce il ruolo fondamentale delle associazioni portatrici di interessi diffusi.
2. Il Comune valorizza le libere forme associative democratiche e non-violente, operanti sul territorio comunale sia in via esclusiva sia quali articolazioni di organismi più ampi, con concessioni in uso di locali o terreni, ovvero con concessioni di pubblici servizi a quelle di carattere cooperativo locale.
3. Con apposito regolamento sono determinate le modalità per l'iscrizione delle Associazioni di partecipazione, senza spese, e con procedure effettuate d'ufficio, nell'apposito registro tenuto dal Comune denominato "Albo delle Associazioni" con il fine esclusivo di mantenere attivamente costanti rapporti di collaborazione delle Associazioni stesse con l'ente. Il suddetto Albo è suddiviso in categorie operative identificate dal regolamento.
4. Per essere riconosciute le associazioni devono:
 - a) avere un proprio statuto, di cui il Comune conserva copia, in cui sono contemplate forme di democrazia interna, che garantiscano la libera adesione, partecipazione e accesso ai cittadini interessati, nel rispetto dei principi sanciti dal Codice Civile, senza discriminazione alcuna;
 - b) dimostrare di non perseguire fini di lucro;
 - c) attuare almeno un'iniziativa pubblica nel corso dell'anno solare.
5. Il regolamento stabilisce le modalità per ottenere l'iscrizione all'albo e per la verifica dei requisiti di cui al comma precedente.
6. La violazione di principi costituzionali o delle proprie norme statutarie, nonché un uso improprio di quanto elencato nel secondo comma del presente articolo, comportano l'espulsione dell'associazione dall'Albo con modalità stabilite nel regolamento.

7. La Giunta, secondo le decisioni espresse dal Consiglio ai sensi degli artt. 8 e 42, comma 2/d, del Testo Unico e d'intesa con il Presidente del Consiglio, assume ogni idonea iniziativa per promuovere e sostenere l'istituzione di autonome e libere associazioni di partecipazione popolare all'amministrazione del Comune, anche su base di quartiere o di frazione, per assicurare, per tali finalità, la più ampia rappresentanza dei cittadini e di coloro che operano stabilmente nell'ambito comunale.

8. La Presidenza del Consiglio comunale e la Giunta, attraverso un apposito servizio istituito presso il settore amministrativo comunale competente, assicurano alle associazioni di partecipazione tempestive informazioni sulle attività ed iniziative del Comune e sulle modalità della loro attuazione, promuovendo da parte delle associazioni predette ogni utile proposta che abbia per fine la migliore tutela degli interessi collettivi e, in particolare, il miglioramento della qualità delle prestazioni fornite ai cittadini, la semplificazione delle procedure, la riduzione dei costi. L'attività di comunicazione e di valutazione delle proposte viene effettuata d'intesa fra la Presidenza del Consiglio e la Giunta.

9. La Presidenza del Consiglio comunale e la Giunta indicano d'intesa, con la periodicità stabilita dal regolamento, incontri con i rappresentanti delle associazioni, con l'intervento dei dirigenti e responsabili dei servizi interessati, per valutare le proposte pervenute, verificarne la possibilità di attuazione e definirne modi e tempi.

Art. 85 Comitati di quartiere consulte e forum

1. Il consiglio Comunale approva l'istituzione di Comitati di quartiere o di frazione per specifici problemi riguardanti il territorio interessato.

2. Il Consiglio Comunale può approvare l'istituzione di organismi di partecipazione a carattere specifico, denominati "Consulte", e l'istituzione di momenti assembleari denominati "Forum" finalizzati a migliorare il rapporto Amministrazione-cittadini.

3. Contestualmente il Consiglio Comunale approva i relativi regolamenti, che stabiliscono le modalità istitutive, la cadenza e la disciplina delle convocazioni nonché le modalità di partecipazione delle associazioni e del Difensore Civico se nominato.

Art. 86 Consultazioni della popolazione

1. Prima dell'adozione di iniziative o provvedimenti di rilevante interesse il Sindaco, tenuto conto di quanto stabilito dal regolamento, può disporre la consultazione della popolazione. La consultazione, secondo l'oggetto, può essere estesa ad una o più categorie di cittadini, ai residenti ed operatori in quartieri, frazioni od ambiti delimitati del territorio comunale, ovvero a tutta la popolazione. I cittadini indicati al precedente articolo 83 comma secondo possono partecipare alla consultazione.

2. La consultazione deve riguardare materie di esclusiva competenza locale, non può avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali o circoscrizionali ed è effettuata:

a) mediante FORUM di cittadini, tenuti nelle sedi comunali od in altri ambienti idonei, indetti nelle forme e nel rispetto dei termini previsti dal regolamento, con l'intervento dei rappresentanti degli organi di governo del Comune, delle associazioni territorialmente o funzionalmente interessate e dei dirigenti responsabili dei servizi ed attività comunali pertinenti alla riunione;

b) mediante questionari inviati dal Sindaco alle famiglie, con le modalità e termini previsti dal regolamento, nei quali sono prospettati con chiarezza gli elementi essenziali delle iniziative e sono richiesti contributi propositivi e pareri che consentano di accertare gli orientamenti prevalenti e di considerare eventuali singole proposte di particolare pregio ed interesse.

3. Le modalità di attuazione della consultazione sono stabilite da apposito regolamento comunale.

4. Dei risultati delle consultazioni deve essere dato atto nei provvedimenti dell'organo che le ha promosse.

Art. 87 Istanze, Petizioni e Proposte

1. Gli elettori del Comune, singoli o associati, hanno facoltà di presentare istanza, petizioni e proposte all'Amministrazione Comunale nella persona del Sindaco, dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi riguardo, materie di esclusiva competenza locale.
2. Le istanze, petizioni e proposte indirizzate al Sindaco da singoli cittadini o da una pluralità di essi, sono esaminate dall'assessore competente per materia, insieme con il dirigente responsabile del servizio interessato i quali procedono alla loro rapida valutazione, a consultare eventualmente gli interessati e a dare risposta nel più breve tempo e comunque entro il termine stabilito dal regolamento.
3. Per le richieste relative a provvedimenti di competenza del Sindaco o della Giunta, l'Assessore sottopone la pratica, istruita, ai predetti organi che adottano le decisioni di loro competenza, sentiti eventualmente i cittadini interessati, e le comunicano agli stessi entro il termine indicato nel precedente comma.
4. Le istanze, petizioni e proposte rivolte al Consiglio comunale nelle materie di competenza di tale organo, sono trasmesse immediatamente al Presidente che ne informa il Sindaco e le sottopone, a seconda del loro oggetto, al Consiglio Comunale od alla Commissione competente entro 40 giorni dalla ricezione. Il Presidente, quando l'istanza è di competenza del Consiglio comunale, e la Commissione competente, quando spetta ad essa pronunciarsi, possono sentire i cittadini interessati. La risposta alle istanze, petizioni e proposte di competenza del Consiglio comunale è, in ogni caso, effettuata dal Presidente il quale precisa, nella risposta, l'organo che si è su di essa pronunciato. Della risposta è inviata copia al Sindaco.
5. Le istanze possono essere sottoscritte da uno o più cittadini; per le petizioni e le proposte, è prescritta la sottoscrizione da parte di almeno il 2% del corpo elettorale risultante alla data del 31 dicembre dell'anno precedente.
6. Agli effetti del precedente comma, si intende:
 - a) per istanza, la domanda con cui i cittadini, singoli o associati chiedono, relativamente a determinate questioni, informazioni e ragguagli circa gli intendimenti e l'attività degli organi competenti;
 - b) per petizione, l'iniziativa attraverso cui un gruppo di cittadini rappresenta agli Organi comunali una o più esigenze di interesse generale, esistenti nel seno della comunità locale e ne chiede contestualmente il soddisfacimento;
 - c) per proposta, l'iniziativa attraverso cui un gruppo di cittadini chiede al competente Organo comunale di adottare uno specifico provvedimento, ovvero di revocarne uno o più in essere.
7. L'autenticazione delle firme è prevista per le sole petizioni e proposte ed avviene a norma del Regolamento sul referendum di cui al successivo art. 91.
8. In ogni caso le istanze, petizioni e proposte dovranno essere adeguatamente motivate.

CAPO II

Il Bilancio Partecipativo

Art. 88 Comune e partecipazione

1. Il Comune di Pieve Emanuele individua nella partecipazione dei suoi cittadini alla vita politica e sociale e alle relative dinamiche decisionali un valore irrinunciabile da ricercare e sostenere attraverso progetti, iniziative e strutture.
2. L'attivazione del meccanismo partecipativo e la sua traduzione in forme progettuali e in iniziative concrete e condivise sono quindi strettamente vincolate al valore attribuito al coinvolgimento diretto della cittadinanza e all'importanza del riconoscimento del cittadino come attore consapevole e responsabile delle scelte relative alla sua comunità di appartenenza.
3. Il Comune di Pieve Emanuele si impegna pertanto a garantire la realizzazione di progetti partecipati, anche e soprattutto attraverso la individuazione di figure di collaborazione, facilitazione e mediazione espressamente finalizzate a favorire il processo di condivisione delle scelte relative all'utilizzo ed alle finalità di quota o quote di bilancio.

Art. 89 Assemblee di quartiere

1. Allo scopo di garantire il massimo equilibrio tra gli attori politici, economici, sociali e i rappresentanti della società civile del Comune, viene riconosciuto alle assemblee di quartiere, convocate secondo le modalità previste dal Regolamento per l'applicazione del Bilancio partecipativo e tali da assicurare la massima rappresentanza della comunità, il diritto di definire le priorità da inserire nel bilancio di previsione del Comune e sulla sua possibile destinazione: il Comune conferisce quindi alle assemblee di quartiere il potere di indirizzare le priorità e non più poteri meramente consultivi.
2. Il diretto coinvolgimento dei cittadini alla definizione delle priorità permette, inoltre, di attribuire valore partecipativo al bilancio e, nello stesso tempo, sottolinea ed amplifica il concetto fondamentale di uguaglianza tra tutti i cittadini, garantendo l'applicazione del principio democratico nelle scelte operative relative alle priorità comunitarie e ai bisogni condivisi e quindi riconosciuti come collettivi.
3. A tale scopo il Consiglio Comunale, esprimendosi con apposito atto deliberativo, si impegna a garantire la applicazione delle priorità individuate dalle assemblee di quartiere sulla base delle linee-guida fissate annualmente entro il 31 dicembre per il primo anno ed entro il 30 giugno per gli anni successivi al primo.
4. Il Consiglio Comunale con l'approvazione delle linee-guida indicherà le quote del bilancio con riferimento alla relazione previsionale e programmatica ed al bilancio annuale e pluriennale. Potrà fornire altresì specifiche indicazioni riguardanti i settori di intervento quali, ad esempio, opere pubbliche, servizi sociali, cultura, strutture per lo sport ed il tempo libero, sui quali le assemblee saranno chiamate ad esprimere le proprie indicazioni e priorità. Tali priorità potranno avere sia carattere generale e coinvolgere quindi tutto il territorio comunale, sia essere più specificamente riconducibili alle singole aree di riferimento delle assemblee di quartiere e quindi espressione delle relative caratteristiche locali.
5. L'Amministrazione e il Consiglio, si impegnano ad assumere i successivi atti per l'avvio e l'attuazione delle scelte deliberate dalle assemblee di quartiere, e ad approvarne l'inserimento nella relazione previsionale e programmatica e nel bilancio annuale e pluriennale. A tal fine le consultazioni devono concludersi con congruo anticipo rispetto alla fase di predisposizione di detti documenti la cui approvazione è assoggettata a termini di legge.
6. Nel caso in cui progetti e priorità emersi nell'ambito delle assemblee di quartiere si configurino come proposte la cui possibilità di realizzazione esula dalla specifica competenza comunale, in termini di fattibilità economica e/o di ambito territoriale, il Comune si impegna ad assumere un ruolo di referente e di facilitatore-mediatore per l'attivazione e il coordinamento delle necessarie forme concertative e collaborative tra attori esterni, enti pubblici e/o privati.

Art. 90 Modalità di attuazione

1. Il Consiglio Comunale disciplina con apposito regolamento le modalità di convocazione e svolgimento delle predette assemblee comunali che potranno essere articolate in assemblee di quartiere

TRACCIA PER LE INTERVISTE SEMI-STRUTTURATE AI CITTADINI DEL MUNICIPIO XI

MASCHIO

FEMMINA

Età

18-25

26-40

41-65

oltre

Titolo di studio

Licenza media

diploma

laurea

Orientamenti politici

Centro-sinistra

Centro-destra

Non risp.

E' residente nell'XI Municipio?

Sì

No

Lavora nell'XI Municipio?

Sì

No

Quale attività svolge?*

Ha mai sentito parlare di Bilancio Partecipativo?

Sì/No

Se sì attraverso quale mezzo?*

Sa che cos'è?

Sì/No

Non risp.

Ha mai partecipato alle riunioni del Bilancio Partecipativo?

Sì/No

Se sì quante volte?***

Se No perché?

Pensa che sia uno strumento importante di democrazia?

Sì/No

Non risp.

Commenti?

*Indicare se studente (liceo o università), dipendente pubblico-qualifica, dipendente privato-qualifica, artigiano, commerciante, libero professionista, pensionato, altro

** Lettere dal Municipio, manifesti, comitato di quartiere, amico, struttura scolastica, altro

***Una volta, fino a 3, per tutto un anno

Esempi di interventi di rilievo cittadino emersi dalle assemblee di quartiere “Decido anch’io” di Grottammare

- **Realizzazione polo scolastico Ischia I – Ischia II**

o (proposto dall’amministrazione; Assemblea zona Ischia II -Bellosguardo Sgariglia e Ischia I - Montesecco)

- **Rifacimenti numerazione civica**

o (proposto dai cittadini; Assemblea zona Ischia II – Bellosguardo Sgariglia)

- **Riqualificazione zona Cardarelli**

o (proposto dai cittadini; Assemblea zona Centro – stazione – Lame –Arabo – Azzolino – Paese Alto)

- **Realizzazione strada di collegamento da via Piemonte al centro di Grottammare con nuovo ponte sul Tesino**

(proposto dai cittadini; Assemblea zona Crivelli – Tintoretto – Volta –Galilei – S.Martino – Cilea e Ischia I – Montesecco)

- **Via Colombo: riorganizzazione della viabilità con allungamento dell’isola pedonale**

o (proposto dai cittadini; Assemblea zona Centro – stazione – Lame – Arabo – Azzolino – Paese Alto)

- **Comprare e mettere in uso mezzo per raccogliere escrementi di cane**

o (proposto dai cittadini; Assemblea zona Crivelli – Tintoretto – Volta –Galilei – S.Martino – Cilea)

- **Istituzione numero verde per manutenzioni immediate**

o (proposto dall’amministrazione; Assemblea zona Ischia II -Bellosguardo Sgariglia)

- **Inizio raccolta differenziata: olio e umido**

o (proposto dall’amministrazione; Assemblea zona Centro – stazione –Lame – Arabo – Azzolino – Paese Alto)

- **Realizzazione spazio orti per anziani**

o (proposto dai cittadini; Assemblea zona Ischia II – Bellosguardo Sgariglia)

- **Istituzione del vigile di quartiere**

o (proposto dai cittadini; Assemblea zona Centro – stazione – Lame – Arabo – Azzolino – Paese Alto)

... Realizzabili con sinergie esterne al Comune

- **Completamento palestra all’ I.T.G.**

o (proposto dai cittadini; Assemblea zona Ischia I – Montesecco)

- **Piscina: terminare i lavoro nel più breve tempo possibile**

o (proposto dai cittadini; Assemblea zona Centro – stazione – Lame – Arabo – Azzolino – Paese Alto)

- **Abbattimento inquinamento sonoro autostradale**

o (proposto dall’amministrazione; Assemblea zona Ischia II - Bellosguardo Spariglia e S.Carlo - S.Gabriele - S.Paternano – XXV Aprile – Monti)

- **Abbattimento inquinamento sonoro ferroviario**

o (proposto dall'amministrazione; Assemblea zona Ischia II - Bellosguardo Sgariglia e S. Carlo - S. Gabriele - S. Paternano – XXV Aprile – Monti)

• **Realizzazione metropolitana di superficie**

o (proposto dall'amministrazione; Assemblea zona S. Carlo- S. Gabriele - S. Paternano – XXV Aprile – Monti)

• **Realizzazione bretella autostradale Pedaso – Giulianova**

o (proposto dall'amministrazione; Assemblea zona Tesino – Granaro – Bore – Tesino)

Esempi di interventi di quartiere emersi dalle assemblee di quartiere “Decido anch’io” di Grottammare

ZONA ISCHIA II – BELLOSGUARDO

(Con impegno di spesa)

- Sistemazione strada collegamento tra Via Bologna e Via Napoli
- Rifacimento del manto stradale di via Firenze dopo la sistemazione della rete fognaria acque bianche
- Realizzazione marciapiede lungo la statale 16 lato est sino a “radio cond elite”

ZONA: S. CARLO - S. GABRIELE – S. PATERNIANO XXV APRILE – MONTI

(Con impegno di spesa)

- Sistemazione fontana e spazio verde in via San Carlo
- Sistemazione area verde in zona XXV Aprile
- Realizzazione marciapiede davanti alla chiesa S.Martino in discesa verso lo stadio
- Asfaltatura, potenziamento dell’illuminazione e rifacimento della segnaletica di Via San Carlo
- Realizzazione marciapiedi e asfaltatura di Via San Gabriele

ZONA VALTESINO – GRANARO – BORE – TESINO

(Con impegno di spesa)

- Completamento illuminazione Strada Valtésino

ZONA CRIVELLI – TINTORETTO – VOLTA – GALILEI – SAN MARTINO – CILEA

(Con impegno di spesa)

- Ristrutturazione pubblica illuminazione Via Cilea
- Realizzazione marciapiede in Via Cilea
- Realizzazione marciapiedi in Via Botticelli
- Rifacimento del manto stradale in Via Volta
- Sostituzione vecchi pali della luce (usurati) Via Volta e manutenzione della cabina elettrica
- Potenziamento della pubblica illuminazione di Via Botticelli

(Senza impegno di spesa)

- Via Cilea: farla diventare senso unico nord – sud
- Via Ballestra: farla diventare senso unico ...
- Via Botticelli: farla diventare senso unico ...

ZONA ISCHIA I – MONTESECCO

(Con impegno di spesa)

- Realizzazione recinzione di protezione su tutto il rilevato ferroviario
- Realizzazione parcheggio in via Campania
- Sistemazione rete fognaria bianca di Via Romagna
- Copertura campo di bocce del centro sociale
- Realizzazione ufficio nell’ambito del Centro sociale Ischia

CENTRO – STAZIONE – LAME – ARABO AZZOLINO – PAESE ALTO

(Con impegno di spesa)

- Realizzazione area verde nella zona di Via Frana
- Realizzazione marciapiede via F.lli Rosselli lato est
- Realizzazione recinzione e sistemazione (panchine, percorso vita, ecc) pineta Ricciotti - area nord
- Realizzazione collegamento Via Cilea – Via Donizetti e rifacimento manto stradale
- Sistemazione parcheggio stazione e Centro ritrovo giovanile nel vecchio magazzino merci*

(Senza impegno di spesa)

- Messa a pagamento del parcheggio vicino alla stazione

Esempi di segnalazioni emerse dalle assemblee di quartiere “Gli amministratori ascoltano i cittadini” di Grottammare

SEGNALAZIONI DI COMPETENZA DELL'AREA MANUTENZIONE

Zona: Ischia II – Bellosguardo Sgariglia

- Pulire parco “BAU”
- Via Bologna: demolire estremità muretto sulla rampa di accesso al quartiere dove si gira verso “Ferri” e sistemare marciapiede per consentire passaggio pedonale
- Via Torino: “addolcire” se possibile la rampa di accesso al parcheggio sopra al Globo e segnalarlo
- Sistemare/rimettere piante sulla la scarpata dietro il circolo anziani dove sono stati eseguiti lavori fognatura
- Via Torino: mettere panchine all'ingresso della via
- Nella zona “Bellosguardo” stabilire un giorno fisso per pulizia strade e comunicarlo con adeguata segnaletica (analogamente a zona Ischia I[^])
- Pulire regolarmente parcheggio davanti al DICO (edificio commerciale Roncarolo)
- Via Bologna: sostituire cassonetto rotto
- Via Firenze: sostituire cassonetto rotto
- Pulizia delle strade con mezzo idoneo ed operatore competente
- Via Bologna: pulire regolarmente la strada
- Pulire la parte ovest di via Napoli

Zona: Ischia I – Montesecco

- Via Piemonte: mettere rete in corrispondenza del sottopasso per evitare che si tirino sassi
- P.zza Giovanni XXIII: finire sistemazione aiuole e mettere panchine
- Realizzare recinzione di protezione lungo la scarpata ferroviaria
- Via Marche/Via Romagna: mettere mattonelle sui marciapiedi dove mancano
- Sottopasso pedonale del fosso delle tavole: illuminarlo, realizzare scivolo in prossimità del marciapiede, impedire la sosta sull'uscita in via Malta
- Aggiustare la fontana in Piazza Giovanni XXIII
- Intervenire sull'umidità che si manifesta nell'edificio del Centro Sociale e siliconare vetrata anteriore (entra l'acqua quando piove)

- Collevalle: sistemare/rifare il manto stradale
- Lungomare: completare le fontane ancora incomplete
- Lungomare: mettere le griglie sotto gli alberi ove mancano
- Nei pressi del Parco "BAU" togliere immondizia accantonata sistematicamente da alcuni cittadini
- P.zza Giovanni XXIII: la Picenambiente deve pulire con regolarità negli orari stabiliti

Zona: Crivelli – Tintoretto – Volta – Galilei – S. Martino – Cilea

- Via Cilea: realizzare un'adeguata segnaletica orizzontale
- Via Tintoretto: regimentazione acqua piovana proveniente da ovest per risolvere problemi di allagamento
- Sistemare il manto stradale di Via Volta
- Via Botticelli: realizzare un'adeguata segnaletica orizzontale
- Sulla SS16 rimettere palo pubblica illuminazione tra il DIS e il bar Mirella
- Sistemare manto stradale in Via Copernico
- Via Volta: aumentare il numero dei cassonetti dell'immondizia
- Via Sacconi: pulire regolarmente parcheggio comunale

Zona: S. Carlo – S. Gabriele – S. Paterniano – XXV Aprile - Monti

- Migliorare illuminazione in via XXV Aprile
- Pulire dirupi vicino all'autostrada
- Cambiare cassonetti rotti

Zona: Valsesino – Granaro – Bore – Tesino

- Pulire fosso Granaro
- All'incrocio tra Via S.Paolo e la Valsesino c'è un cassonetto che ostruisce la visuale: è possibile riposizionarlo?
- Mettere la targa con il nome della via S.Paolo all'ingresso della stessa

Zona: Centro – Stazione – Lame –Arabo–Azzolino–Paese Alto

- Via Frana: intervenire per risolvere problemi di viabilità all'incrocio con la SS.16 (specchio, ecc)
- Realizzare intervento di manutenzione della scalinata di Via Puccini
- Sistemare manto stradale Via Donizetti

- Sostituire panchine rotte della pineta Ricciotti
- Trovare una disposizione più discreta e meno visibile dei cassonetti dell'immondizia con nicchie, siepi o altro (specialmente sul lungomare)
- Aumentare il numero di gettacarte in tutto il centro
- Via Frana: sostituire cassonetti rotti
- Via Ballestra: migliorare la pulizia nei pressi del bar e sistemare gettacarte
- Trovare adeguate soluzioni per ridurre la puzza dei cassonetti quando si butta l'immondizia

SEGNALAZIONI DI COMPETENZA DELL'AREA VIGILANZA

Zona: Ischia II – Belloguardo Sgariglia

- Più vigilanza nei pressi della pista ciclabile del Lungomare Sud per evitare promiscuità tra ciclisti e pedoni
- Più vigilanza sui cani per evitare che sporchino la strada
- Regolare le fasi dei semafori della SS16 vicino al Circolo Anziani (il verde per chi si immette dalla SS 16 verso Via Firenze dura pochissimo)
- Far rispettare gli orari per buttare la spazzatura
- Piazzale sempre chiuso davanti Perini Sport, verificare se pubblico o privato ed eventualmente far rispettare "lo status"
- Via Torino: verificare soste e traffico in relazione apertura nuova attività imprenditoriale
- Via Torino: segnalare strada senza uscita e il parcheggio sopra al Globo
- Usare equanimità ed equilibrio nell'elevare contravvenzioni (senza distinzioni o favoritismi)
- Verificare l'apposizione del cartello informativo con dati e recapiti dell'azienda che sta svolgendo i lavori in via Bologna
- Controllare dove scarica la ditta che sta svolgendo i lavori in via Bologna

Zona: Ischia I – Montesecco

- Sanzionare l'immissione a gran velocità di motorini dal sottopasso ferroviario pedonale verso Via Lombardia
- Via Campania: sanzionare chi sosta vicino all'ingresso della via
- Controllare posizione panettoni di cemento vicino al benzinaio
- Collevalle: regolamentare il transito del traffico pesante

- Via Abruzzi: rifare le strisce pedonali
- Via Abruzzi: fare dosso per rallentare il traffico
- Sottopassaggio di Via Marche mettere un palo segnaletica adeguato (curvo) al posto di quello esistente su passaggio pedonale, per consentire un transito sicuro
- Controllare, ed eventualmente intervenire in relazione al rumore provocato dall'impianto di riscaldamento/condizionamento del bowling
- Arrivare celermente sul luogo indicato una volta ricevuta ogni segnalazione

Zona: Crivelli – Tintoretto – Volta – Galilei – San Martino –Cilea

- Via Sacconi: maggiore controllo e presenza da parte dei vigili per evitare lo sporco derivante dal passeggio dei cani
- Via Sacconi: divieto di accesso ai cani nella pinetina
- Via Cilea: intervenire su un parcheggio recintato abusivamente
- Via Volta: maggiore attenzione al parcheggio disordinato delle auto e dei soprattutto dei TIR
- Via Volta: sostituire segnaletica verticale e ripassare quella orizzontale

Zona: S.Carlo – S. Gabriele – S. Paternano – XXV Aprile – Monti

- Maggiore vigilanza nella zona della discoteca Sugo per evitare problemi di sosta selvaggia e di vandalismo

Zona: Valtesino Granaro – Bore – Tesino

- Via Valtesino: controllare e sanzionare auto troppo veloci
- Via S. Paolo: controllare e sanzionare auto troppo veloci

Zona: Centro – Stazione – Lame – Arabo – Azzolino – Paese alto

- Intervenire sul transito abusivo e sulla velocità del traffico pesante sulla SS 16; far funzionare semafori di notte
- Via Sisto V: intervenire per risolvere i problemi di traffico dovuti all'immissione sulla SS 16
- Via Frana: intervenire per risolvere i problemi di traffico dovuti all'immissione sulla SS 16
- Via Tirreno (zona retrostante Eurotel): stradina chiusa abbandonata dove ci sono Tir e cassette amucchiate (fare chiarezza e ordine su questa situazione)
- Via Ballestra: maggiore presenza e maggiore controllo per evitare l'alta velocità delle auto
- Via Ballestra: maggiore vigilanza per evitare la musica ad alto volume nelle ore notturne
- Via Laureati: intervenire per risolvere problemi di sosta e di viabilità vicino al bar

Esempi di comunicazione fra sindaco e uffici competenti per la fattibilità degli interventi avutisi grazie alle segnalazioni dei cittadini nelle assemblee di quartiere "Gli Amministratori ascoltano i cittadini" di Grottammare



COMUNE DI GROTTAMMARE

63013

PROVINCIA DI ASCOLI PICENO

P. IVA 00403440449 * Tel. 0733 - 7391 * Fax 0733 - 735077

Al Funzionario Responsabile
dell'Area Vigilanza

e p.c. al Direttore Generale

SEDE

Oggetto: Segnalazioni, indicazioni e richieste di intervento emerse dalle assemblee di zona.

Come certamente saprai dal 4 al 26 Novembre scorso si è svolto il primo ciclo delle assemblee di zona finalizzate alla definizione del "bilancio partecipativo". Nel corso dei vari incontri, che hanno visto la partecipazione complessiva di oltre 250 cittadini, da parte dei numerosi intervenuti sono state, fra l'altro, formulate alcune segnalazioni, indicazioni e richieste di modesta entità.

Allegata alla presente ti trasmetto una scheda riepilogativa di tali segnalazioni, così come pervenute, distinte per singole zone, affinché tu possa attivarti o controdedurre al riguardo.

Essendo programmato il secondo ciclo di assemblee a partire dal 19 gennaio p.v. ti prego di farmi pervenire, entro quella data, la scheda allegata, compilata sinteticamente con l'indicazione delle soluzioni adottate, in fase di adozione o delle osservazioni, per ogni singolo punto.

Ti ringrazio anticipatamente per la collaborazione e per la puntualità.

Il Sindaco
Luigi Merli



COMUNE DI GROTTAMMARE

63013

PROVINCIA DI ASCOLI PICENO

P. IVA 00403440449 * Tel. 0733 - 7391 * Fax 0733 - 733077

Al Funzionario Responsabile
dell'Area Manutenzioni

e p.c. al Direttore Generale
all'Assessore alle Manutenzioni urbane

SEDE

Oggetto: Segnalazioni, indicazioni e richieste di intervento emerse dalle assemblee di zona.

Come certamente saprai dal 4 al 26 Novembre scorso si è svolto il primo ciclo delle assemblee di zona finalizzate alla definizione del "bilancio partecipativo". Nel corso dei vari incontri, che hanno visto la partecipazione complessiva di oltre 250 cittadini, da parte dei numerosi intervenuti sono state, fra l'altro, formulate alcune segnalazioni, indicazioni e richieste di modesta entità.

Allegata alla presente ti trasmetto una scheda riepilogativa di tali segnalazioni, così come pervenute, distinte per singole zone, affinché tu possa attivarti o controdedurre al riguardo.

Essendo programmato il secondo ciclo di assemblee a partire dal 19 gennaio p.v. ti prego di farmi pervenire, entro quella data, la scheda allegata, compilata sinteticamente con l'indicazione delle soluzioni adottate, in fase di adozione o delle osservazioni, per ogni singolo punto.

Ti ringrazio anticipatamente per la collaborazione e per la puntualità.

Il Sindaco
Luigi Merli

Bibliografia

- Abers R., (1998) *La participation populaire a Porto Alegre au Bresil*, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*
- Agustoni A., Maretti M., (2008) *Le metodologie partecipative per lo sviluppo del territorio*, Carocci
- Allegretti G., (2003) *Participation in urban planning decision-making in Ita1y: new challenges for local authorities and citizens organisations*. In *Memorias del IX Seminario Internacional "Derecho y Espacio Urbano"*, Cuaderno de Trabajo PGU/UN-Habitat/UNDP/IRGLUS, Quito
- Allegretti G., Herzberg C., (2004), *Between efficiency and local democracy growth: the challenge of Participatory Budgets addresses the European context*, Working Paper – Transnational Institute – New Politics Project, August 2004
- Amura S. (2003), *La citta che partecipa guida al bilancio partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia*, EDIESSE, Roma
- Bailey, K. D. (1995) *Metodi della Ricerca Sociale*, il Mulino
- Banca Mondiale (1995) *Brazil: A Poverty Assessment*, Human Resources Operation Division.
- Barcelò S., Pimintel Z., (2002) *Radicalizar la democrazia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*, Ed. Catarra, Barcelona
- Bauer, M. W. e Gaskell G. (2000) *Qualitative Researching with text, image and sound*, SAGE
- Bentham, J. (1999) *Political Tactics*. Michael James Cyprian Blamires and Catherine Pease-Watkin (ed.) Oxford: Clarendon Press,
- Blind P.K., (2007) *Building Trust In Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues* UNDESA Vienna
- Blomgren Bingham L., Nabatchi T., O’Leary R. (2005), “The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government” *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 5,.
- Bobbio L., (2004) (a cura di) *A più voci – Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi* Edizioni Scientifiche Italiane
- Bohrstedt G. W., Knoke D. (1994) *Statistics for Social Data Analysis*, F.E. Peacock
- Borgonovi, E. (2002) *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea

- Bovaird, T., Loeffler, E., (2005) "Communities, Trust and Organizational Responses to Local Governance Failure," in *Trust, Risk and Uncertainty*. S. Watson and A. Watson (ed.) New York: Palgrave, 2005: 143-163.
- Camagni R., (2006) "Per una definizione di pianificazione strategica" in Tanese A. (a cura di) *La Pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Ed. Rubbettino
- Cardano, M. (2003) *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carocci , 2003
- Cepiku D.,(2005), "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA", in *Azienda Pubblica* 1.2005.
- Cersosimo D., (2003) "Dai Patti ai PIT. Lezioni dall'esperienza" in *Governance e sviluppo territoriale* Formez
- Ciampi, C.A. e Barca, F. (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli.
- Commissione Europea (2001) *Libro Verde – Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Commissione Europea, luglio 2001
- Corbetta P. (1999) *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino
- de Sousa Santos B. (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy" *Politics & Society*, Vol. 26 No. 4.
- de Sousa Santos B. (2003) (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città aperta, Roma
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2000) *Quadro Comunitario di Sostegno*, Agosto 2000
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003) (a cura del) *I patti territoriali: stato di attuazione ed efficacia* Nota presentata al CIPE del 14 marzo 2003.
- Eadie D.C., (2000) *Change in Chewable Bites: Managing the Strategic Change Portfolio*. In Handbook of Strategic Management, 2° ed., Jack Rabin, 123–39. New York: Marcel Dekker.
- Ebdon C., Franklin A. L., (2006), "Citizens Participation in Budgeting Theory" in *Public Administration Review*, May/June 2006.
- Eisenhardt, K. M. (1989), *Building Theories from Case Study Research*, Academy of Management Review, Oct. 14, pp. 532 - 550
- Fanesi P., (2004) *Democrazie deliberative e politiche pubbliche: il caso di Grottammare*, Tesi di Laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Macerata
- Farazmand, A. (2004) *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Westport, Conn.: Praeger.

- Fedele P., Meneguzzo M., Plamper H., Senese M., (2005), *Participatory Budgeting in Germany and Italy*, IRSPM IX – Milano 8 Aprile 2005
- Formez, 2006 (a cura del) *Bilancio sociale: Linee guida per le amministrazioni pubbliche*, Formez
- Guarini, E. (2002) *Prospettive del bilancio sociale negli Enti locali* Azienda Pubblica, n 6
- Hamel, J. (con Dufour, S., & Fortin, D.). (1993). *Case study methods*. Newbury Park, CA: Sage
- Heimans, J.(2002) *Strengthening participation in public expenditure management: policy recommendations for key stakeholders*, OECD Development centre, policy brief n. 22
- Job, J., (2005) “*How is Trust in Government Created? It Begins at Home, but Ends in the Parliament*,” Australian Review of Public Affairs 6, 1 (Novembre 2005): 1-23.
- Levi, M. Stoker L. (2000). “*Political Trust and Trustworthines*,” in Annual Review of Political Science 3, 1 (June 2000): 475-507.
- Marcuccio, M. (2002) *Rendicontazione sociale ed aziende pubbliche locali: uno strumento di accountability e controllo strategico*, Azienda pubblica, n.6
- Meneguzzo, M. (1998) *Managerialità Innovazione e Governance la P.A. verso il 2000*, Aracne
- Memoli, R. (2004) *Strategie e strumenti della ricerca sociale*, Franco Angeli
- Nierras, R.M., Bishop, E., Abao, C., Ross Milianos, K.(2002) *Making participatory planning in local governance happen*, Institute of development studies University of Sussex
- Novy A., Leubolt B., (2005), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society” in *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 2023–2036, October 2005
- OECD, (2001), *Citizens As Partners OECD Handbook On Information, Consultation And Public Participation In Policy-Making*, OECD, Paris
- Pacinelli A., (2004), *La Pianificazione Sociale Partecipata: approcci e metodi*, LdU editrice
- Panebianco, A (1991) *Comparazione e spiegazione* in G. Sartori e L. Morlino (a cura di) *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino
- Pareglio S., (2004) (a cura di) *Guida europea all’Agenda 21 Locale – La sostenibilità ambientale: linee guida per l’azione locale*, Seconda edizione italiana, Fondazione Lombardia per l’Ambiente
- Pezzani F., (2003) *L’accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Egea
- Pieve Alegre, (2003), *Programma di applicazione del Bilancio Partecipativo a Pieve Emanuele*, Ufficio Partecipazione, Comune di Pieve Emanuele

Poister T.H., Streib G., (2005) *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades* Public Administration Review • January/February 2005, Vol. 65, No. 1

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Della Funzione Pubblica *Direttiva del Ministro della funzione pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Roma 17 febbraio 2006

Przeworski, A., (1991) *Democracy and the Market : Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press

Roberts N., (2003) *Direct citizen participation: building a theory*, Naval Postgraduate School Monterey, Jossey-Bass., San Francisco

Sartori, G. (1991), *Comparazione e metodo comparato* in G. Sartori e L. Morlino (a cura di) *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino

Shah, A. (2007) (a cura di) *Participatory budgeting* Public Sector Governance Public sector governance and accountability series, World Bank Publications

Sintomer, Y; Herzberg, C, Röcke, A. (2008) *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges* International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32, Number 1, March 2008 , pp. 164-178(15) Blackwell Publishing

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage

Steiss, A. W. (1985) *Strategic Management and Organizational Decision-Making*, Lexington, MA: D.C. Heath.

Stoker G., (1998) “*Governance as theory: five propositions*” in *International Social Science Journal*, Vol. 50, n°1

Tanese A., (2004) “*A chi e perchè rendere conto*” in Tanese (a cura di) *Rendere conto ai cittadini* Edizioni Scientifiche Italiane

UNDP, (1997) “*Corruption and Good Governance in a Globalised Society*,” Discussion Paper 3. New Yor.

Yilmaz S., Beris Y., Serrano-Berthet R., (2008) *Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance* – World Bank – Local Governance & Accountability Series Paper No. 113 / July 2008

Yin, R. K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage

Yin, R. K. (2004) *Case Study Methods*, in L. Green e al., *Handbook of Complementary Methods in Educational Research*, Routledge

Zampetti P.L. (2002), *Partecipazione e democrazia completa. La nuova vera via*, Rubbettino