

I PROCESSI PARTECIPATIVI A GROTTAMMARE

La genesi

Le pratiche partecipative finalizzate all'utilizzo condiviso delle risorse collettive, alla gestione del territorio, nonché alle più importanti decisioni amministrative che riguardano la città, si svolgono a Grottammare (14.000 abitanti, nel sud delle Marche) a partire dal Novembre del 1994, quando alla guida della città si è insediata un'amministrazione comunale espressione di un "movimento" denominato Solidarietà e Partecipazione.

Tale movimento, originariamente coordinato dal sindaco Massimo Rossi (dal 1994 al 2003), è ancora oggi alla guida della città con il sindaco Luigi Merli eletto nel Maggio dello scorso anno.

Di fronte al degrado del territorio dovuto alla sconsiderata avidità di alcuni settori speculativi ed imprenditoriali, a cui l'amministrazione locale era subalterna, ed alla crisi della coesione sociale che si accompagnava alla sfiducia nei confronti delle istituzioni e della politica, si ritenne, all'inizio degli anni 90, che era necessario avviare un percorso alternativo.

Un percorso che rimettesse al centro delle politiche il cittadino con i suoi diritti; che facesse percepire agli abitanti che era possibile incidere sulle scelte riguardanti il futuro della città; che tali scelte non dovevano necessariamente essere riservate ad una ristretta élite di persone dotate di "particolari competenze"; che il futuro della città non era necessariamente ed ineluttabilmente indirizzato alla "messa a reddito" di ogni bene e servizio collettivo: l'ambiente, il mare, il territorio, i servizi pubblici ...

Il metodo partecipativo originario

Si iniziò quindi a lavorare ad un progetto locale di città futura con metodi partecipativi (assemblee di quartiere, di categoria e tematiche) incaricando tra l'altro un assessore, ancora adesso in carica, ad occuparsi della Partecipazione.

E' stata favorita la nascita di appositi comitati spontanei di cittadini che hanno di fatto svolto un ruolo di facilitazione di questi processi di autogoverno della città.

Strada facendo le procedure si sono definite e strutturate in modo sistematico e hanno riguardato in particolare il Bilancio e il Piano regolatore della città.

Sino al 2002 le assemblee di quartiere per la definizione dei contenuti del bilancio, nelle sei zone in cui è stato suddiviso il territorio, si svolgevano in due tornate ogni anno, alle quali la partecipazione (per ogni singolo incontro) è arrivata anche a toccare e superare in alcuni quartieri anche le 100 persone. Una prima tornata (di programmazione) in autunno, una seconda (di verifica) nella primavera.

La partecipazione ha risentito di vari fattori; primo fra tutti l'esistenza di problematiche rilevanti nei vari quartieri, ed ha registrato "alti e bassi" stabilizzandosi al livello medio di circa 50 cittadini per assemblea.

Nelle assemblee non si votava, ma si operava una sintesi, comunque verificabile costantemente nel corso dell'anno dai rappresentanti eletti dai comitati di quartiere oltre che nell'apposita assemblea successiva.

I risultati raggiunti

Questo metodo ha prodotto notevoli risultati in termini di sviluppo sociale, determinando scelte e realizzazioni importantissime tali da modificare la qualità della vita dei cittadini e le caratteristiche dell'offerta turistica locale (che rappresenta l'attività economica più importante).

Alcuni dati (verificabili):

Dal 1995 al 2002 le presenze turistiche sono passate da 254.557 a 468.173 con un incremento dell'84% (dati ufficiali della Regione Marche).

Nel 1995 la spesa per i servizi sociali ammontava a 362.000 euro mentre nel 2002 è arrivata a circa 1.545.000 euro, con un incremento del 327%. Ciò in relazione alla realizzazione di centri sociali per gli anziani (3), ludoteche, centri di aggregazione giovanile (2), centri diurni per disabili (2), servizi decentrati e domiciliari per ogni tipo di domanda sociale;

La spesa per le iniziative culturali, quelle di accoglienza e promozione turistica e per lo sport, nel 1995 ammontava complessivamente a circa 351.000 euro, mentre nel 2002 è arrivata a circa 575.000 euro, con un incremento del 64%.

La spesa per la gestione dei rifiuti, le manutenzioni urbane ed ambientali ammontava nel 1995 a 1.780.000 euro mentre nel 2002 sono arrivate a circa 2.400.000 euro, con un incremento del 35%.

Va detto inoltre che negli anni dal 1995 al 2002 sono stati effettuati investimenti per decine di milioni di euro per realizzare opere finalizzate ad incrementare e valorizzare il patrimonio pubblico (restauro del centro

storico, realizzazione piste ciclabili, ristrutturazione ed ampliamento degli edifici scolastici e degli edifici pubblici ecc. ecc.) che sono stati finanziati in parte con mutui, le cui rate incidono in modo ragionevole e "sostenibile" sulla spesa corrente, in altra parte attraverso l'acquisizione di specifici finanziamenti dallo Stato, dalla Regione e dall'U.E.

E' importante inoltre rilevare che la tassazione ha avuto un carattere fortemente progressivo, e proporzionale alle ricchezze possedute. Ad esempio, la tassa sugli immobili (la più rilevante per entità) che nel 1994 era uguale per tutti ed incideva per il 4,75 per mille sul valore del patrimonio, negli anni successivi è stata gradualmente differenziata per tener conto delle diverse condizioni dei cittadini. Nel 2002 per la prima casa (quella abitata dal proprietario) l'aliquota è quella minima prevista dalla legge (4 per mille), mentre per gli altri immobili posseduti essa è stata elevata al 6,25. E' stata inoltre prevista un'ulteriore penalizzazione fiscale per chi lascia inutilizzati alloggi di sua proprietà.

La spesa pubblica complessiva (*intesa come la somma delle voci di spesa della parte corrente del bilancio comunale*) è passata dall'equivalente di 5.873.000 euro del 1995 a 11.553.000 euro del 2002 con un incremento del 97%. Tale notevole incremento può essere esaminato più analiticamente nel seguente modo:

- a) i trasferimenti dello Stato e della Regione sono passati da 2.050.000 euro a 2.135.000 euro con un incremento di appena il 4%;
- b) le entrate tributarie (imposte locali sugli immobili, sul reddito, ecc) sono passate da 3.273.000 euro a 5.916.000 euro con un incremento dell'80%;
- c) le entrate extra tributarie (proventi dei servizi pubblici locali, ricavi farmacia comunale, contravvenzioni al codice della strada e sanzioni varie, ecc.) sono passate da 550.000 euro a 3.244.000 euro con un incremento del 490%.

Come si può vedere, il blocco dei trasferimenti dello Stato è stato compensato dalla fiscalità locale. L'amministrazione comunale di Grottammare ha agito fortemente su questi strumenti impositivi per prelevare risorse dai maggiori possidenti di patrimonio immobiliare e di reddito al fine di incrementare la spesa sociale, culturale ed ambientale.

Lo straordinario incremento delle entrate extra tributarie va collegato all'apertura della farmacia comunale che da sola ha un fatturato di oltre 1.500.000 euro, e all'attivazione o alla crescita di altri servizi pubblici locali e dei loro relativi proventi.

L'evoluzione del processo di bilancio partecipativo

L'interesse crescente per la democrazia partecipativa che si è registrato a partire dall'esperienza di Porto Alegre ed il confronto con altre esperienze nazionali ed internazionali hanno prodotto un'evoluzione delle pratiche partecipative di Grottammare. La loro ulteriore formalizzazione che ha suscitato nuovo interesse e prodotto nuovi stimoli alla partecipazione, che tendeva a ripiegare verso dinamiche di delega (prodotte anche dalla risoluzione, nel corso degli anni, di molti dei problemi più sentiti della popolazione).

Sul finire del 2003, dopo l'insediamento della 3^a amministrazione guidata da "Solidarietà e partecipazione" è stato avviato un nuovo metodo che prevede, tra l'altro, una formale votazione dei cittadini sulle priorità da inserire nel bilancio. Il processo si articola in due tornate: la prima in intitolata "gli amministratori ascoltano i cittadini" e la seconda "decido anch'io".

Nell'ambito della prima vengono raccolte le proposte e le indicazioni della cittadinanza, che si esprimono alla presenza degli amministratori nella discussione e nel confronto collettivo.

Tali proposte, tutte verbalizzate, sono elaborate dagli uffici comunali per suddividerle in tre categorie: segnalazioni, proposte di interesse di quartiere, proposte di rilevanza cittadina.

Le segnalazioni, inerenti a problematiche minori (vigilanza, raccolta rifiuti, segnaletica, piccole manutenzioni ecc.) sono passate immediatamente agli uffici preposti per la loro soluzione.

Le proposte di interventi di quartiere e quelle di rilevanza cittadina, integrate con altre pervenute agli amministratori attraverso altri mezzi (lettere, e-mail, incontri diretti nella sede municipale), sono riportate per classificarne la priorità, nelle assemblee di quartiere, nell'ambito del secondo ciclo di incontri che sta per essere avviato. In quell'ambito i cittadini possono singolarmente esprimere, anche alla luce dell'analisi di fattibilità e di costo, il proprio voto per indicare l'ordine di priorità. Ne scaturisce una graduatoria di interventi da mettere in atto, che l'Amministrazione Comunale si impegna a rispettare rigorosamente.

Le preferenze emerse complessivamente riguardo le priorità di rilevanza cittadina, anch'esse sottoposte al voto su un'apposita scheda, vanno a costituire invece una griglia di verifica del programma di mandato dell'Amministrazione Comunale.

Il positivo riscontro dell'ultimo ciclo di bilancio

Il primo giro di assemblee riferito al bilancio 2004 ha visto la partecipazione complessiva di circa 300 cittadini i quali, in numero consistente, hanno preso la parola per esprimere suggerimenti e proposte per migliorare la qualità del proprio quartiere e della città.

La partecipazione raggiunta nelle sei diverse assemblee della seconda tornata è stata invece di circa 150 persone. La diminuzione rispetto alla prima tornata assembleare è certamente riconducibile alla cadenza troppo ravvicinata dei due cicli assembleari determinata dall'insediamento della nuova amministrazione e, probabilmente, da una insufficiente comunicazione, su cui si sta lavorando.

L'interesse suscitato tra i presenti da questa seconda fase è stato comunque altissimo grazie al suo aspetto fortemente innovativo, infatti i cittadini, per la prima volta, hanno potuto votare i provvedimenti che ritenevano più opportuni. Sulle due schede che, come già detto, sono state appositamente predisposte: quella riguardante gli interventi di quartiere e l'altra riguardante gli interventi cittadini.

Per quanto riguarda gli interventi di zona il discorso sulla priorità assume toni e connotati fondamentali visto che l'amministrazione si è impegnata con la cittadinanza a realizzare sicuramente entro l'anno l'intervento che ha ricevuto più preferenze all'interno di ogni quartiere. Leggermente diverso l'approccio per quanto riguarda gli interventi cittadini; qui l'amministrazione, dopo aver visto quali di essi risultano più sentiti dalla cittadinanza, si è posta l'obiettivo di assumerli con carattere di priorità nel programma amministrativo, avviando quanto prima la loro realizzazione.

In questa sorta di vincolo che i cittadini pongono all'operato amministrativo emerge tutta la carica di originalità insita nella nuova fase denominata *Decido anch'io*.

Un'analisi empirica delle decisioni emerse.

L'analisi empirica dei risultati emersi (riportati nelle tabelle qui a fianco) è servita a far crollare alcuni luoghi comuni e facili conclusioni su questa nuova dinamica partecipativa; in primo luogo il sentore diffuso che i cittadini avessero naturalmente scelto gli interventi più costosi per l'amministrazione è stato fortemente confutato dai fatti in quanto questo è avvenuto in un solo caso sui sei previsti. Inoltre la temuta ingiustizia che le zone più densamente popolate potessero monopolizzare l'attenzione dell'amministrazione è stata anch'essa accantonata dalla prova dei fatti in quanto la più votata tra gli interventi cittadini è stata la riqualificazione e sistemazione della strada Valtésino che non è certo paragonabile, per numero di residenti, ad altri quartieri decisamente più popolosi.

Grazie a questi cicli di consultazione popolare i cittadini di Grottammare sono intervenuti attivamente nella formulazione delle linee guida dell'operato amministrativo proponendo e segnalando nella prima fase (*Gli Amministratori ascoltano i cittadini*) e decidendo realmente in quella successiva (*Decido anch'io*).

Si va avanti con convinzione

Il Bilancio Partecipativo, che si avvia a compiere il decimo anno dalla sua prima attuazione, si dimostra sempre più un'arena in cui si incontrano amministratori e amministrati, grandi e piccoli interessi, proposte individuali e collettive, problemi e soluzioni; caratteristica che lo rende uno "strumento" sempre più indispensabile sia per gli eletti che per la base popolare.

Marzo 2004

Massimo Rossi