

Valutazione partecipata degli esiti dell'attuazione della LR 46/2013 FIRENZE

Via Cavour, 18 – Sede del Consiglio Regionale
27 settembre – ore 15:30 -18:30



L'incontro che si è svolto a Pisa il 27 settembre è il settimo del ciclo promosso dall'Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione (APP) nel territorio della Regione Toscana.

Il percorso avviato dall'APP prevede diverse iniziative finalizzate a una valutazione partecipata dell'efficacia della l.r. 46/2013 alla luce delle azioni realizzate e dei progetti finanziati (una riflessione assieme su: risultati conseguiti, esiti; impatto; eventuali criticità, aspettative disattese), nel contesto più generale delle politiche regionali. L'appuntamento di Pisa è anche il secondo della serie programmata in settembre, dedicata alla raccolta e discussione di proposte di revisione e miglioramento della legge regionale e della sua strumentazione.

Gli incontri, in questa seconda fase condotti come veri e propri tavoli di lavoro, coinvolgono le figure e i soggetti-chiave (enti locali, scuole, università, imprese, cittadini attivi organizzati in varie forme di associazione) che hanno avuto parte alla ideazione e attuazione dei progetti partecipativi, sostenuti dall'APP.

In parallelo, prosegue il lavoro di raccolta-dati e la valutazione a partire da un'analisi tecnica dei dati disponibili (su: la spesa totale e le tipologie di spesa; la geografia regionale dei progetti e dei soggetti beneficiari; le azioni realizzate; i temi dei progetti; le metodologie impiegate; i soggetti di consulenza; etc.).

1

Partecipanti presenti

- Matilde Griffo (docente Liceo Copernico, Prato), progetto "Rivoluzione copernicana";
- Paola Minucci (docente Liceo Copernico, Prato), progetto "Rivoluzione copernicana";
- Massimo Carta (MHC progetto territorio, spin off accademico dell'Università degli studi di Firenze), consulente per il progetto "La vite è meravigliosa";
- Iacopo Zetti (assessore al territorio, Comune di Fiesole), progetto "Paesaggio di partecipazione";
- Chiara Pignaris (Cantieri Animati – Comunicazione e Partecipazione), consulente per il progetto "Aeroporto parliamone" (Comuni di Calenzano, Carmignano e Poggio a Caiano), e per il progetto "Montemurlo disegna il suo futuro" (Comune di Montemurlo);
- Daniele Mirani, Simurg Ricerche, per il comune di, progetto "Condomini per quartieri eco-solidali"
- Irene Genovese, "Cittadine attivi Livorno", progetto "Condomini per quartieri eco-solidali" (Comune di Livorno);
- Iacopo Ghelli (Presidente Associazione Coordinamento Salvare San Salvi), progetto "San Salvi per tutti";
- Angela Protesti (Associazione Coordinamento Salvare San Salvi), progetto "San Salvi per tutti";
- Quinto d'Amico (Associazione Coordinamento Salvare San Salvi), progetto "San Salvi per tutti";
- Ridi Francesco (Associazione Coordinamento Salvare San Salvi), progetto "San Salvi per tutti";

**REGIONE
TOSCANA**



- Luca Lunghini (Associazione Coordinamento Salvare San Salvi), progetto “San Salvi per tutti”;
- Andrea Facciolongo (Associazione Coordinamento Salvare San Salvi), progetto “San Salvi per tutti”;
- Claudio Lombardi (Associazione Coordinamento Salvare San Salvi), progetto “San Salvi per tutti”;
- Alida Vatta, (Associazione Coordinamento Salvare San Salvi), progetto “San Salvi per tutti”;
- Antonio Florida, (Regione Toscana, responsabile dei settori: Politiche per la partecipazione; Ufficio ed osservatorio elettorale);
- Francesco Valenti (Associazione Mondeggi Bene Comune), progetto “CIVISm”.

Componenti dell'APP-Regione Toscana presenti all'incontro:

- Prof. Giovanni Allegretti; Prof.ssa Francesca Gelli;

reporting su incarico dell'APP: Alessandro Caputo. Report rivisto da: F. Gelli

L'incontro è stato condotto da Francesca Gelli (APP) secondo un metodo strutturato di interazione.

La conversazione è iniziata con una breve presentazione dell'iniziativa e con la restituzione sintetica di quanto emerso nei precedenti tavoli. Vengono illustrati gli obiettivi dell'incontro e della sessione plenaria, in calendario il 29 settembre, nell'intento di promuovere un primo confronto tra parti politiche e tecniche della Regione e dei territori protagonisti dell'attuazione di progetti partecipativi.

La discussione si è articolata attorno ad una serie di domande-chiave, che sono state formulate tenendo conto delle questioni sollevate dai partecipanti ai tavoli di luglio e dei suggerimenti raccolti con la somministrazione del questionario, compilato alla fine degli incontri.

Di seguito si riportano i quesiti, che sono stati indicati su appositi cartoncini e distribuiti a tutti i partecipanti:

1. *Mi presento ... Il mio progetto per parole chiave*
2. *Proposte di modifica delle procedure previste dalla l.r. 46/201 per la candidatura e selezione dei progetti.*
3. *In particolare, avete delle proposte alternative agli strumenti e alle modalità in uso?*
4. *Come rendere più efficaci il monitoraggio e la valutazione degli esiti dei progetti? Proposte ...*
5. *Aspetti di informazione e comunicazione: i bandi, Open Toscana ... Che cosa andrebbe migliorato o quali nuovi strumenti andrebbero introdotti?*
6. *Le iniziative che la Regione Toscana e l'APP potrebbero supportare e realizzare, con quali modalità, in risposta alla domanda di formazione espressa*
7. *La partecipazione come strumento di integrazione tra politiche locali e politiche regionali?*
8. *Quali politiche regionali andrebbero realizzate con modalità partecipative e per quali fasi (decisione, attuazione, valutazione)?*
9. *Altri suggerimenti e proposte*

2

La parte che segue propone una sintesi delle principali questioni emerse nella discussione, riferite alle domande-chiave che sono state oggetto di conversazione. Tra virgolette sono riportate estrapolazioni di interventi di singoli partecipanti.

- **Mi presento ... il mio progetto per parole chiave**

Il quesito – rivolto, in particolare, a chi partecipava ai tavoli per la prima volta – è stato posto per consentire una rapida socializzazione di contenuti e metodi delle azioni partecipative, così come previste nei progetti

- (Progetto “Rivoluzione Copernicana”) Il percorso partecipativo ha preso avvio dalla legge 107 sulla “Buona scuola”, che prevede la valutazione dell'attività dei docenti. La scuola è un luogo dove si sono progressivamente ridotti gli spazi di confronto.

Il progetto non mira alla valutazione dei docenti in vista di un bonus premiale, ma attiva delle discussioni in merito al benessere che un ambiente scolastico dovrebbe fornire al personale docente e agli studenti.

REGIONE
TOSCANA



- (Progetto “San Salvi per tutti”) Progetto partecipativo promosso da un gruppo di cittadini; il progetto riguarda un’area di Firenze di 33 ettari, con 840 edifici di media dimensione, in una situazione di parziale abbandono.
- (Progetto “Paesaggio di partecipazione”) Il progetto riguarda la progettazione partecipata del Piano Operativo Comunale e l’autorizzazione del Piano strutturale.
- (Progetto “La vite è meravigliosa”) Il progetto affronta il dell’economia della vite nel territorio del Chianti.
- (Progetto “Civism”) “Mondeggi bene comune” è uno degli attori che nel progetto si è occupato della custodia e della salvaguardia di un bene in stato di abbandono; un bene di proprietà dell’ex Provincia, ora passato in possesso della Città Metropolitana. Il progetto prevede ambiti di intervento nel settore agricolo e ha come obiettivo l’animazione dei cittadini della Città Metropolitana.

- **Proposte di modifica delle procedure previste dalla l.r. 46/2013 per la candidatura e selezione dei progetti**

Raccolta firme per la candidatura di progetti da parte dei cittadini

- Per quanto riguarda la raccolta delle firme, servirebbero tempi più lunghi, soprattutto quando le proposte di progetto coinvolgono aree vaste. Sarebbe auspicabile avere fino a sei mesi di tempo per la raccolta firme.

La Regione Toscana potrebbe, inoltre, svolgere un ruolo più attivo nel dare notizia dell’apertura dei bandi, dell’avvio delle candidature, attraverso un lancio di agenzia da parte dell’ufficio stampa regionale, facilitando così la campagna di raccolta firme.

- Sempre sul tema delle firme necessarie alla presentazione di un progetto, risulta troppo restrittivo ritenere valide solo le firme dei residenti. I quartieri sono popolati non solo dai residenti, ma anche da cittadini non residenti che abitano o che lavorano in un quartiere, come ad esempio gli studenti e i commercianti che conoscono bene i problemi dell’area in cui vivono. Sarebbe opportuno ritenere valide per il raggiungimento del numero necessario anche le firme di queste categorie di cittadini.

Interviene Giovanni Allegretti (APP)

“Il sistema della raccolta firme è stato modificato dopo la modifica apportata alla legge nel 2015. Non si chiede più la raccolta delle firme per il pre-approvazione, ma si chiede che sia la raccolta delle firme fino al momento dell’approvazione definitiva. Perché è molto più facile chiedere ai cittadini di firmare per una cosa che sta lì per realizzarsi. Avete trovato utile questa modifica?”

- Questa modifica è stata fondamentale; si tratta di un aspetto migliorativo rispetto al passato. Il meccanismo delle firme deve rimanere perché aiuta il gruppo per molti motivi, crea un’attenzione nei confronti del progetto e una banca dati di contatti importanti.

Un partecipante pone una domanda:

Il co-finanziamento che viene richiesto agli enti locali può essere equiparato allo sforzo dei cittadini che raccolgono le firme?

Risponde Giovanni Allegretti

“Non necessariamente le due cose possono essere equiparate. Sono due forme di responsabilizzazione che precedono l’approvazione. Lei diceva che i cittadini attraverso la raccolta firme diventano un corpo, altrimenti sarebbero entità non aggregate”.

REGIONE
TOSCANA



- In fase di elaborazione della prima versione della legge 10 anni fa, ci fu una discussione accesa sui soggetti ammissibili, e si decise di non finanziare le associazioni in quanto soggetti potenzialmente fittizi. Il meccanismo della raccolta delle firme nella prima formulazione della legge, nacque come elemento di pre-mobilizzazione dei cittadini. Ora l'APP deve affrontare un'altra questione collegata alla raccolta firme, ovvero la definizione dei confini territoriali o del bacino territoriale di riferimento.

- Interviene Francesca Gelli

“Noi stiamo invitando sempre di più, in sede di candidatura, ad assumere la modalità dell'azione pilota, piuttosto che cercare da subito la copertura di territori vasti, perché lo sforzo della raccolta firme diventa altrimenti enorme; è più efficace concentrarsi su aree ridotte e pensare alla trasferibilità dell'azione ad altri territori”

Modulistica

- L'introduzione della scheda semplificata è stata positiva; tuttavia potrebbe essere ulteriormente semplificata cercando di fare una pre-preselezione che consenta di compilare la domanda senza utilizzare soggetti esterni. Sarebbe inoltre utile l'introduzione di un formulario on-line, sull'esempio del sistema regionale START.

- Viene posta un'osservazione sui contenuti richiesti nei due formulari di pre-candidatura e di candidatura e sul ruolo dell'APP come autorità di supporto o supervisore di un bando di gara.

Il formulario di pre-candidatura richiede fin da subito elementi tecnici, ad esempio le metodologie che verranno utilizzate; la pre-candidatura potrebbe invece diventare uno strumento istruttorio, funzionale ad individuare il tema, l'ambito di intervento, il problema da affrontare, i soggetti da coinvolgere. Dopo questa prima valutazione, l'APP potrebbe procedere ad una sorta di pre-assegnazione.

Un'altra questione rilevante riguarda il budget, in quanto a volte si riscontrano enormi disparità di costo tra servizi simili. L'individuazione di costi standard o di un *range* di costo, rappresenterebbe una soluzione utile per evitare percorsi complessi con poche risorse, o al contrario, progetti meno complessi con molte risorse a disposizione.

4

Aspetti di rendicontazione, di spesa

- Nel progetto che ha coinvolto il liceo Copernico, solo in fase di rendicontazione è emerso che il personale docente non poteva essere pagato per le attività extrascolastiche svolte. La proposta è che l'APP faccia un controllo delle voci di spesa e fornisca un feed-back al soggetto proponente in merito alla correttezza delle singole voci di spesa prima che il progetto prenda avvio.

Il mancato finanziamento delle ore svolte dal personale docente è un indicatore: all'esterno non si ha un'esatta cognizione di come si lavora nella scuola; le ore di progetto vengono svolte dai docenti al di fuori dell'orario di lavoro. È risultato *“doloroso”* scoprire questo mancato finanziamento solo a consuntivo. La scuola, infatti, in diverse occasioni, sia nel formulario di candidatura sia nella relazione intermedia, aveva esplicitato l'utilizzo di parte delle risorse per retribuire il personale docente in orario extrascolastico.

Con l'attuale sistema, il rischio è quello di perdere la scuola; non è fattibile realizzabile un progetto all'interno del contesto scolastico solo con personale esterno.

- Nei processi partecipati promossi dai cittadini, solo la prima tranche di spese è anticipata dalla Regione, mentre la seconda e la terza vengono anticipate e sostenute dai cittadini. Questa modalità rappresenta un problema, poiché impegna i cittadini in attività di reperimento fondi distraendo risorse e attenzione dalle attività di progetto.

Affrontare queste questioni è importante, rappresenta un segnale da parte delle istituzioni pubbliche circa la volontà di investire sui cittadini attivi.

- L'art.13 della legge sulla partecipazione elenca i soggetti ammissibili di finanziamento: enti locali, cittadini, scuole e imprese. Nel caso di un progetto concreto, due fondazioni culturali non hanno potuto partecipare, pur avendo un profilo pubblico, soggetto quindi al codice degli appalti.

REGIONE
TOSCANA



Le proposte sono due: o ampliare la platea dei soggetti beneficiari, oppure prevedere una valutazione nel merito da parte dell'APP della reale configurazione di un determinato soggetto, senza fermarsi alla sola classificazione giuridica. Si conferma che il progetto livornese portato avanti dai cittadini ha ricevuto la prima tranche e dovrà aspettare la fine del progetto per ricevere l'intero finanziamento; questo rappresenta un aspetto molto problematico.

- Nello schema di rendicontazione, non è possibile effettuare il pagamento ritardato, perché la rendicontazione richiede la prova del pagamento e prova del bonifico bancario. Attualmente, a seguito di alcune modifiche nelle procedure di contabilità interna della Regione, non è più sufficiente presentare solo le fatture.

- In alcuni casi ci sono dei soggetti che sono fornitore di servizi e che possono aspettare; in altri casi, dove ci sono spese vive da affrontare come ad esempio il catering o la stampa di decine di mappe colorate, i cittadini non avendo cassa devo anticipare le spese.

Criteria di selezione

- I criteri di selezione, anche se sono presenti nella legge, hanno una valenza troppo generale e lasciano all'autorità un ampio margine di discrezionalità. L'APP potrebbe dettagliare meglio i criteri; questo consentirebbe anche di capire meglio le ragioni della selezione di un progetto e l'esclusione di altri. Questo consentirebbe di capire anche le scelte dell'autorità rispetto alla volontà di affrontare temi più urgenti o di sostenere soggetti deboli. La proposta è quella di dettagliare meglio i criteri prima della selezione per consentire ai soggetti partecipanti di capire se hanno la carte in regola per partecipare.

- La società è una dimensione pulsante per cui non tutto quello che arriva è pre-identificabile; potrebbero arrivare delle proposte che portano novità impreviste, di grande importanza, che è difficile inquadrare in schemi e strutture già preordinate. L'autorità, nella saggezza delle persone individuate a guidarla, può capire e comprendere di volta in volta a chi concedere il finanziamento.

- Un ulteriore suggerimento è quella di pubblicizzare maggiormente il bando perché ultimamente sono sempre gli stessi Comuni ad attingere dalle risorse dell'APP. Con il sistema attuale il rischio è i bandi diventino una nicchia di pochi enti. Si avanza, inoltre, la proposta di escludere i Comuni che non hanno dato continuità ai percorsi che hanno avviato, come ad esempio un Comune che ha sperimentato un bilancio partecipativo, ma che al termine del finanziamento non ha più dato seguito alla sperimentazione.

- Il tema della selezione e dei criteri è un argomento delicato. Tendenzialmente il criterio neutro è un criterio amministrativo che non rende ragione dell'importanza del progetto. Il criterio deve essere politico, non in una sua accezione partitica. Si tratta però di un terreno difficile da definire senza un ampio dibattito.

La griglia per definire i criteri esiste, ma è puramente amministrativa.

Si pone una domanda: una proposta fatta da una associazione informale che possibilità ha? Come può concorrere con gli altri progetti? I criteri esistenti sono percepiti come escludenti.

- Sarebbe auspicabile una maggiore trasparenza *ex post* delle motivazioni che, al momento, vengono inviate solo a ciascun partecipante. Le motivazioni potrebbero essere rese pubbliche e note a tutti. Inoltre gli stessi verbali, trattandosi di atti amministrativi, sono troppo sintetici e freddi.

- *Interviene G. Allegretti*

"L'APP ha adottato un criterio privatistico nella relazione con i soggetti partecipanti; nel primo anno abbiamo avuto delle fortissime e violente critiche a fronte della pubblicazione delle motivazioni che sono state interpretate come una umiliazione. Quindi si è optato per rapporto individuale nella valutazione dei progetti"

- Potrebbe essere assegnato un punteggio, e dare la possibilità ai soggetti di chiedere all'APP delle spiegazioni. Questo consentirebbe ai partecipanti esclusi di orientarsi e confrontarsi con chi ha superato la selezione.

**REGIONE
TOSCANA**



- Interviene G. Allegretti

“Nella legge un criterio c’è, è dinamico, ed è l’innovazione sia metodologica che di contenuti. Dalle nostre analisi, risulta che ci siamo trovati di fronte ad ondate: i primi progetti si concentravano sugli strumenti urbanistici probabilmente per facilitare l’adeguamento alle nuove leggi urbanistiche, poi sui bilanci partecipativi, successivamente sui beni comuni. Si tratta di ondate che un po’ sono imitative, un po’ danno conto dell’emersione di tematiche nuove”.

Interviene F. Gelli

“Anche in un tavolo precedente era emersa la questione dell’innovazione e avevamo fatto un piccolo avanzamento, ricordando che molto del senso di un’innovazione è rapportato al contesto in cui l’innovazione si inserisce. Una modalità può essere innovativa in un contesto e può non esserlo in un altro ... La legge si espone moltissimo alla parola innovazione, si tratta di un argomento molto scivoloso. Anche io sono d’accordo con il collega rispetto al desiderio di innovare, bisognerebbe domandarsi però anche qual è in questo il ruolo di un’organizzazione regionale, che fa programmazione, legislazione e gestione. Probabilmente in questa fase le innovazioni dovrebbero riguardare l’agenda-setting”.

- *“Se tutti i progetti fossero stati innovativi, si sarebbe riscritta la storia”.*

Sui criteri di selezione, l’APP è concepita per essere indipendente, ma vive una contraddizione: ovvero stare dentro un ente di diritto pubblico e, teoricamente, potergli essere completamente contraria. Chi ha scritto la prima versione della legge si aspettava che l’autorità prendesse in considerazione progetti con profili molto conflittuali e con posizioni radicali; tuttavia questo non è accaduto.

Si notava che quello che era rimasto fuori dalla prima versione della legge e dai primi processi partecipativi, era il dolore, “le cose dure erano state rimosse”.

Per quanto concerne le modalità di selezione, i progetti dei cittadini e dei Comuni dovrebbero seguire canali diversi di selezione. Anche il ruolo dell’Autorità dovrebbe essere completamente diverso: di controllo per i Comuni e di aiuto per i cittadini e le associazioni.

- L’obiettivo è far crescere i cittadini autorganizzati; il conflitto nasce nel momento in cui i cittadini chiedono delle cose che i politici non riescono a dare. Nel rapporto politico tra cittadino e istituzione, il politico teme di coinvolgere i cittadini perché non è in grado di rispondere alle loro istanze.

- la Pubblica Amministrazione non crede al valore della partecipazione; non crede che la partecipazione possa essere integrativa, innovativa e di supporto. L’assessore pensa ancora di uscire sul giornale e trovare la soluzione da solo, anche nello stesso momento in cui sta condividendo con i cittadini un processo partecipativo. La natura profonda della partecipazione dovrebbe essere diffusa dentro la pubblica amministrazione; solo in questo modo i cittadini verrebbero percepiti come una risorsa indispensabile.

- In un processo partecipativo promosso e realizzato solo da cittadini tra cui il meccanico, l’operaio, il contabile, l’avvocato, il professore richiedere un processo di innovazione metodologica sembra un modo per mettere i bastoni tra le ruote.

Non è possibile chiedere ad un gruppo di cittadini di conoscere metodologie e avere le competenze richieste ad una amministrazione pubblica.

Interviene F. Gelli

“Trovo questa riflessione molto interessante. Sul concetto di innovazione dobbiamo intenderci; se intendiamo innovazione nei metodi e nelle tecniche, oppure se innovazione è riferita a quello che si fa, ovvero cittadini che fanno delle cose che generalmente non farebbero”.

REGIONE
TOSCANA



- Per quanto la richiesta ai cittadini sia di essere innovativi, l'innovazione non può essere valutata sulla base di una progettualità definita, non ci si può riferire solo a quanto riportato nel formulario. Probabilmente la vera innovazione è quella di processo, come, ad esempio, tutto ciò che si sviluppa a partire dalla possibilità di autogestire, insieme ad una pluralità di soggetti, un bene comune. L'innovazione è un aspetto eventuale che si sviluppa *in fieri*. Occorre verificare che a fronte di quanto riportato nel formulario, il processo, innovativo sulla carta, sia effettivo e che stia funzionando.

- Durante il processo di elaborazione della legge sulla partecipazione, il tema dei criteri di selezione fu molto controverso. La scelta di costituire una Autorità dipendente rappresentò una scelta saggia. Ancora, l'orientamento della legge fu quello di dare discrezionalità all'APP, che si assumeva la responsabilità di motivare, scegliere e adottare delle soluzioni non sulla base di innovazioni di carattere metodologico, ma anche sulla base della rilevanza dei temi e delle nuove emergenze politico-culturali.

In un primo tempo, 10 anni fa, i sostenitori della legge la consideravano come uno strumento per prevenire o regolare i conflitti. Successivamente, emerse l'elemento della partecipazione come auto-organizzazione sociale, come cura dei beni collettivi; si tratta di evoluzioni di intervento che non sono predefinitibili in termini giuridici. È auspicabile che la legge rimanga generica, per consentire quel grado di flessibilità di applicazione che a volte conduce ad errori ma, in molti altri casi, consente di rispondere meglio alle nuove esigenze.

Se dovesse nascere in Toscana una nuova stagione conflittuale, la legge sarà in grado di dare risposte. Attualmente si è in un fase in cui la legge viene considerata uno strumento per la crescita della coscienza collettiva, della cultura politica diffusa, della cittadinanza.

- Interviene G. Allegretti

"Noi abbiamo calcolato che l'APP ha ampliato la percentuale di progetti approvati ai cittadini sul totale del numero delle richieste che abbiamo avuto"

- Il dato riferito alla crescita del numero dei progetti presentati dai cittadini potrebbe essere interpretato in modo differente: da una parte, potrebbe essere un indicatore di scollamento tra i cittadini e politica; dall'altra, viceversa, potrebbe rappresentare una modalità attraverso la quale i Comuni utilizzano i cittadini per presentare progetti, evitando così l'esborso del 15% di co-finanziamento.

- Viene proposta una riflessione sul processo della raccolta firme avvenuta nella fase di candidatura del progetto San Salvi per tutti. La legge sulla partecipazione stabilisce che le associazioni non sono soggetti eleggibili, pertanto la raccolta firme non può essere promossa e condotta dall'associazione; nei fatti, il coordinamento Salvare San Salvi si è fatto carico della raccolta. Tuttavia, nel momento in cui il progetto è stato selezionato, il coordinamento, al fine di poter ricevere il finanziamento, è stato invitato dall'economato regionale a trasformarsi in associazione. Questo rappresenta una contraddizione e all'interno del coordinamento ha posto un problema politico.

Si sottolinea come questa richiesta di trasformazione da coordinamento ad associazione non sia prevista dalla legge sulla partecipazione; deriva invece da disposizioni di natura contabile che riguardano una più ampia disciplina dei rapporti tra ente pubblico e i beneficiari di un finanziamento.

- Un'altra riflessione riguarda il conflitto possibile tra cittadini e istituzioni causato dal "differenziale culturale" che un processo partecipativo produce. Nella fasi iniziali di un processo partecipativo, i cittadini hanno scarsa conoscenza, a differenza dei tecnici, del tema che dovranno trattare. Nei successivi sei mesi i cittadini si attivano, sviluppano competenze tali da produrre una consistente mole di lavoro e un quadro conoscitivo e una visione che risultano molto più approfonditi e accurati rispetto a quanto posseduto dall'amministratore o dai tecnici. Questo rapido cambiamento di differenziale culturale diventa un elemento di potenziale conflitto tra cittadini e la loro controparte tecnico-amministrativa.

- Interviene G. Allegretti

Una modalità simile alla seconda interpretazione, è accaduta nel caso di una scuola che avendo perso la finestra di maggio, si è ripresentata cinque mesi dopo attraverso un gruppo di genitori e studenti. In questo caso siamo di fronte ad una scelta di trasformazione del proponente per evitare di perdere un anno.

- Interviene F. Gelli

“Un aspetto molto evidente è che in questa diminuzione drastica dei finanziamenti e l’innalzamento della competizione tra soggetti, è incredibile la fissità con cui si continua a pensare alle risorse della Regione, risorse intese solo come stock, come fondo dedicato specifico. Oramai abbiamo a disposizione programmi di politiche pubbliche che nascono come multi-fondo, piccole forme di ingegneria finanziaria trasversali ai programmi che consentono di promuovere azioni integrate a fronte di obiettivi specifici. È necessario uscire da alcune fissità. In questo decennio la legge sulla partecipazione ha funzionato con delle routine che avevano una portata interessante nel suo lancio ma che ora, mutati i tempi e le condizioni, non si pensano di cambiare. Va messa in discussione la piccola ingegneria finanziaria. Nell’attuale fase sono mutati anche i principi, che vanno riscritti”

- Partendo dall’esperienza delle scuole, è molto importante che il progetto preveda una prosecuzione e replicabilità ovvero una applicazione del progetto su altre situazioni analoghe.

- Potrebbe essere metodologicamente significativo sperimentare bilanci partecipativi per piccole somme per abituare la pubblica amministrazione a delegare e dare fiducia alla capacità gestionale dei cittadini. Poiché c’è chi sostiene che la vera partecipazione si realizza solo in presenza di un bilancio.

- Interviene F. Gelli

“Di bilanci partecipativi ne sono stati finanziati tantissimi nel primo round 2008-2013 e il quesito potrebbe essere: ‘I comuni che hanno fatto i bilanci partecipativi, cosa hanno interiorizzato in termini di apprendimento e di svolta nelle pratiche?’”

8

- Interviene G. Allegretti

“Abbiamo registrato delle intermittenze molto forti; quando l’APP finanziava i bilanci partecipativi i Comuni li facevano ma l’anno dopo non li facevano più. L’ultimo bilancio partecipativo che abbiamo finanziato è stato quello di Campi Bisenzio, un Comune che per i primi due anni ha fatto in autonomia il bilancio partecipativo e al terzo anno ha chiesto un fondo all’APP per poter costruire un sistema partecipativo attorno al bilancio. Non ne finanziamo più al primo anno perché, il bilancio partecipativo ha come essenza quello di essere ciclico, invece finiva per essere dipendente dall’APP. Ricollegandosi alle formule di ingegneria finanziaria, esistono anche forme di incentivi premiali a posteriori, chi ha fatto si merita un aiuto.”

Un partecipante fa una domanda

- Quanti processi partecipati hanno fatto gli enti e quanti i cittadini in tutti i vostri percorsi?

- Risponde Francesca Gelli.

“Oltre il 70% dei finanziamenti è andato agli enti locali, poi ci sono i finanziamenti ai progetti le scuole, e infine i cittadini; pochissimo è dato alle imprese, anche perché le candidature sono rare”

- Risponde G. Allegretti

“La percentuale assolutamente più bassa è quella delle imprese. Nella prime fasi di attuazione della legge, abbiamo ricevuto molte domande, ne abbiamo approvata solo una e bocciate sette. Abbiamo successivamente fatto una modifica alla legge per spiegare un elemento che aveva motivato le bocciature: molte imprese chiedevano di finanziare processi partecipativi per innovare prodotti, o, ad esempio, le cooperative chiedevano di fare processi partecipativi già previsti nel loro statuto.

REGIONE
TOSCANA



L'unico esempio di impresa finanziata è stato quello del progetto del Cimitero Interculturale di Montale. La quota dei progetti finanziati promossi dai cittadini è cresciuta"

- Interviene F. Gelli

"Una degli elementi più spinosi rispetto all'attuazione della legge sulla partecipazione è il pregiudizio che accusa l'APP di finanziare comitati di protesta, 'cittadini contro' le istituzioni. Sostanzialmente, peccando di parzialità. Attenzione, perché i numeri ci dicono che questo fenomeno non esiste: il numero dei progetti finanziati agli enti è molto alto, il numero di progetti dei cittadini è di per sé molto basso e in alcuni casi non si tratta nemmeno di situazioni di conflitto. Nessuno però, ad esempio, parla problematicamente delle imprese che non presentano candidature. C'è un detto, un non detto, ci sono dei malintesi e dei pregiudizi che spesso vengono alimentati".

- Sul ruolo propositivo dei comitati dei cittadini, cinque anni fa la legge fu modificata per superare una formulazione ambigua contenuta nella prima versione della legge; attualmente quando un gruppo di cittadini promuove un processo partecipativo si chiede un intervento della controparte istituzionale. Questo è accaduto nel processo di San Salvi, anche se con molte difficoltà, e nel caso di Livorno.

- La legge ha probabilmente raggiunto l'obiettivo di far crescere la cultura politica della partecipazione tra i cittadini e i professionisti, ma ha fallito nel far crescere quella degli amministratori, con qualche lodevole eccezione.

- **In particolare, avete delle proposte alternative agli strumenti e alle modalità in uso?**

- Potrebbe essere utile, a supporto della proposta, una visualizzazione finale, una pagina riassuntiva che sintetizza le parole chiave, non necessariamente in un formato multimediale. Questo però potrebbe creare dei problemi ai valutatori perché avvantaggia chi è maggiormente in grado di vendere un prodotto.

9

Interviene F. Gelli facendo alcuni esempi

"Per un decennio l'attenzione è stata a perfezionare la modulistica, che viene compilata da ciascun proponente singolarmente e di solito con scarsa o nulla interazione con l'APP e gli altri proponenti. L'APP a sua volta conduce il processo di valutazione delle proposte pervenute in una discussione interna che coinvolge esclusivamente i tre componenti. Proviamo ad immaginare che questa modulistica, che spesso richiede il supporto di consulenti esperti per la compilazione, non sia il solo modo per procedere alle candidature e alla selezione e che si possa aprire una nuova fase di sperimentazione. Ad esempio, se guardiamo al mondo dei finanziamenti alle start up, osserviamo modalità completamente differenti con la presentazione di un concept e un budget. Se l'idea è chiara questo emerge da questi due semplici elementi; la selezione punta poi ad un momento interattivo, in genere nella forma di audizioni. Le audizioni hanno il vantaggio di consentire un confronto tra valutatore e proponenti e di essere un momento pubblico: tutti i proponenti e gli interessati possono ascoltare. Questo aumenta le possibilità di incontro, scambio di informazioni e si accelera l'apprendimento. C'è un senso più imprenditoriale. Se l'idea è selezionata, il proponente viene affiancato da un tutor, che ha il compito di aiutarlo a sviluppare l'idea, a testare il budget, definendo un business plan sostenibile. La consulenza tecnica viene finanziata in questa fase con finalità di formazione e trasferimento di competenze al soggetto proponente. È a questo punto che serve l'esperto alzare il livello della qualità. Proviamo dunque a immaginare che si possano sperimentare nuove modalità più sensibili alla capacità di un'idea di trovare un 'mercato'. Chissà se è efficace portare tutti i soggetti nello stesso imbuto di procedura valutativa. Se queste modalità un po' burocratiche vanno bene per le grandi amministrazioni pubbliche

- Il difetto originario delle schede di presentazione deriva dal fatto che furono mutate, per ragione di utilità pratica, dai modelli europei. Ad esempio la parte di descrizione del contesto socio-economico potrebbe essere eliminata.

Sull'eliminazione della parte del contesto socio economico e sulla eliminazione della scheda emergono posizioni differenti posizioni, tra partecipanti

**REGIONE
TOSCANA**



- Il contest per alcuni tipologie di proposte potrebbe andare bene, mentre per altre progettualità complesse, come Gavorrano o l'aeroporto, sarebbe di difficile realizzazione.

-La scheda ha una sua utilità soprattutto per quelle amministrazioni che approcciano il bando per la prima volta; la scheda è uno strumento che aiuta capire come si costruisce un percorso, come formulare gli obiettivi in rapporto al tema. L'elaborazione della scheda consente di capire quello che stai trattando mentre lo scrivi. Questo vale soprattutto per problematiche complesse.

- Il contest per alcuni tipologie di proposte potrebbe andare bene, mentre per altre progettualità complesse, come Gavorrano o l'aeroporto, sarebbe di difficile realizzazione.

- Avere dei momenti di scambio reale, tipo audizioni, può essere utile; una proposta è avere dei momenti di scambio, anche prima del lancio dei bandi, tra amministratori e cittadini che hanno già realizzato dei progetti e che sono a conoscenza di alcune pratiche, e chi non ha alcuna esperienza. Questo consentirebbe di avvicinarsi alla compilazione della scheda dotati delle competenze di base sufficienti per intraprendere un percorso di candidatura.

- La proposta di incontro con altri soggetti che hanno già avuto esperienze progettuali è accolta positivamente; rappresenta infatti un'occasione di chiarificazione.

La discussione ritorna sul tema dell'innovazione

- L'innovazione è un fatto relativo, non è un fatto assoluto. "Innovazione rispetto a che cosa?" L'innovazione è da considerarsi non in quanto contenuto innovativo, ma come innovazione che va a sollecitare nuove norme, nuovi modi di comportarsi, nuovi modi di leggere il contesto.

Interviene G. Allegretti

- Nella legge c'è questo ancoraggio che giustifica il fatto che non ci sia una griglia prestabilita. L'incentivo alla innovazione lascia aperta la porta all'interpretazione di cosa è innovazione sia sui contenuti sia sulle metodologie.

Il criterio dell'innovazione è stato usato, in regime di tagli, come elemento di forte scrematura, utilizzando il criterio in modo molto dinamico premiando un tema assolutamente nuovo o una metodologia mai sperimentata in Toscana. Ad esempio, il finanziamento che è stato dato al progetto per il ripensamento collettivo con i carcerati della Gorgona, è un tema inedito; ovvio che non può essere usato come un progetto pilota da trasferire. È sembrato sfidante prendere in considerazione un progetto del genere con tempi lunghi e amministrazioni, come quelle carceraria, tradizionalmente impermeabili a questi temi e dinamiche partecipative.

Il punto sull'innovazione della legge è un buon punto: non è eccessivamente definito e lascia ampi margini di discrezionalità all'APP.

- L'innovazione si può però giudicare a partire dal compimento del progetto e dal raggiungimento degli obiettivi.

- Per quanto riguarda i contenuti e le descrizioni da fornire all'APP per la valutazione del progetto, si propone di escludere gli elementi che rimandano all'innovazione e di puntare di più sull'esplicitazione dei risultati e degli esiti attesi. Si propone, inoltre, di eliminare dalla scheda la parte inerente le metodologie.

Un altro elemento critico è rappresentato, soprattutto nelle proposte dei Comuni, nella parte della scheda in cui viene chiesto di elencare gli attori che verranno coinvolti nella metodologia; di fatto, questi attori non sono mai consultati nell'elaborazione della scheda, non vi è stata mai la verifica del loro coinvolgimento.

Infine, i sei mesi a disposizione comprimono troppo il processo.

Interviene Francesca Gelli

- Anche la Regione Emilia Romagna ha avviato un processo partecipativo di valutazione per la revisione della legge del 2010. Ho assistito ai lavori della plenaria; una questione riguardava i tempi opportuni di svolgimento di un processo

**REGIONE
TOSCANA**



partecipativo: tra i professionisti c'era chi sosteneva che tempistiche troppo dilatate rischiano di far perdere il senso del progetto e quindi veniva suggerita la concentrazione delle attività di progetto in un arco temporale contenuto; altri, i tecnici dell'amministrazione pubblica, sollevavano la necessità delle tempistiche coerenti con esigenze procedurali e di conduzione dell'ente; altri ancora sostenevano che ci vorrebbe flessibilità, che la durata 'dipende' dai tipi di progetti e dai temi in oggetto "

- Bisognerebbe fare attenzione ai tempi amministrativi. Molti percorsi, soprattutto nella prima fase della legge, andavano a ridosso delle campagne elettorali; un percorso che si conclude pochi mesi prima delle elezioni viene spesso strumentalizzato e non può avere la garanzia di una risposta rispetto alla sua prosecuzione.

- In fase di elaborazione della legge, 10 anni fa, la scelta di stabilire dei tempi definiti di realizzazione del progetto era connessa alla questione dei conflitti: *"una parte istituzionale e politica ha accettato la partecipazione purché non si perdesse tempo"*.

- I cittadini di Livorno coinvolti in due processi di partecipazione riportano una differenza tra i due progetti in cui hanno preso parte. Nel primo progetto, quello di Porto a Mare, c'è stato un coinvolgimento dei cittadini ai tavoli di progettazione, sono stati prodotti molte idee progettuali, ma l'esperienza è terminata alla fine del progetto.

Nel secondo progetto, Condomini per quartieri eco-solidali, la chiave di volta è stata quella di diventare cittadini attivi, di contaminare altri quartieri, di occuparsi direttamente di problematiche del quartiere molto diverse fra di loro.

Si nota che questo fermento, queste esperienze si configurano come un vero e proprio risveglio: *"La bella addormentata si è risvegliata grazie al principe azzurro rappresentato in questo caso dall'APP"*.

L'elemento positivo e bello è stato aver compreso che l'attivazione di reti equivale a creare valore. Un ulteriore importante elemento è che le reti, anche nella recente tragedia di Livorno, hanno funzionato: attraverso dei gruppi Whatsapp che già si erano creati durante il progetto è stato possibile fornire aiuto e assistenza alle persone in difficoltà.

Un episodio simbolico esemplifica quanto sopra sostenuto: un signore di 85 anni era disperato per la perdita, a seguito dell'alluvione, della sua collezione completa di fumetti di Tex Willer risalente al 1965; l'attivazione immediata dei gruppi Whatsapp ha consentito in poco tempo di raccogliere una nuova collezione.

Quello che si è osservato in questi processi è che queste reti funzionano anche in contesti diversi da quelli per cui sono state pensate.

Interviene G. Allegretti

"I report di valutazione che leggiamo hanno una formulazione tautologica; le frasi al tempo futuro della proposta iniziale vengono trasformate al passato nella relazione finale. Per questa ragione abbiamo aggiunto la domanda sulle sorprese, eventi inattesi e i problemi emersi. Nei report non viene mai posta la questione dell'effetto sull'amministrazione e se nascono delle sinergie all'interno dell'amministrazione. Non so se questo dipende dai tempi ristretti o dal peso dei consulenti dentro i nostri progetti. I processi sono troppo corti per attivare il dialogo tra settori?"

- Ci sono processi che vanno oltre la legge come ad esempio la rete Labsus.

- I processi che riguardano questa legge spesso investono in maniera prevalente solo un ufficio, per altri progetti più complessi far dialogare settori diversi è una "impresa mostruosa".

- Sarebbe utile ricontattare periodicamente i Comuni per monitorare se le esperienze finanziate proseguono in autonomia dopo la fine del progetto.

- Si sente l'esigenza che l'APP promuova questa cultura della partecipazione presso gli enti. È molto importante che la legge dia degli strumenti di proattività all'APP che deve poter coinvolgere i soggetti istituzionali attorno ad un tavolo per momenti di confronto, con funzione di mediazione proattiva.



Conclude F. Gelli

- Queste ultime osservazioni sollevano la questione del ruolo dell'APP ma, anche e soprattutto, dell'Assessorato alla Partecipazione. Molte delle richieste che sono state avanzate dovrebbero trovare, propriamente, un interlocutore politico più che un'Autorità indipendente e di garanzia.

