



Regione Toscana

Diritti Valori Innovazione Sostenibilità



**Comune
di Montaione**



**LE GIORNATE
DI MONTAIONE** II edizione
**DEMOCRAZIA
E PARTECIPAZIONE**

Montaione (Firenze)
Vi. a Serena
19/20 novembre 2010

Spazio aperto di valutazione partecipata

**La legge 69 due anni dopo:
come è andata e come si
potrebbe migliorare?**

**Incontro pubblico per avviare
una riflessione collettiva sulla legge
regionale per la partecipazione
della Toscana.**

**Un confronto tra amministratori, operatori,
studiosi, associazioni, cittadini.**

INSTANT REPORT

In collaborazione con l'Autorità regionale
per la Partecipazione, il Garante regionale
della Comunicazione

www.regione.toscana.it/partecipazione

Con il patrocinio di



Saluti

Antonio Florida

Area Politiche per la Partecipazione
della Regione Toscana



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

La folta presenza che vediamo stamani, il numero delle iscrizioni ricevute, oltre 150, dimostrano quanto sia stata felice – lo scorso anno - l’idea di concepire questa iniziativa e i caratteri che essa vuole avere: non un tradizionale convegno, ma una rassegna annuale che facesse il punto su tutto ciò che accade e si muove sulla partecipazione, intorno alla partecipazione.

Quest’anno, per ragioni finanziarie che voi tutti ben potete immaginare, siamo stati costretti a ridurre di un giorno la durata de “le giornate”...Un peccato, perché avremmo avuto in abbondanza argomenti da trattare, ospiti da invitare, altre esperienze da far conoscere. Ma, poco male, vuol dire che avremo molta materia per le prossime edizioni. Questa riduzione di tempi ci ha costretto ad un programma molto serrato nei tempi e molto denso.

Avete avuto modo, ovviamente, di guardare il programma dei nostri lavori. Al centro dell’edizione di quest’anno, abbiamo voluto porre l’avvio di una riflessione collettiva sui primi due anni di applicazione della legge regionale sulla partecipazione. Ne parlerà tra poco l’assessore Nencini. E tra poco vi illustreremo anche le modalità con cui sarà organizzato questo “spazio aperto di valutazione partecipata”. Nella seconda parte del pomeriggio avremo la lectio magistralis del prof. Zamagni: a lui abbiamo chiesto un intervento su un tema che ci sembrava doveroso trattare: “la partecipazione al tempo della crisi”, potremmo dire, le lezioni che vengono dalla crisi economica e come questa abbia non poco a che fare con le difficoltà della democrazia e abbia una delle sue radici in un deficit di democrazia.

A conclusione della prima giornata avremo la consegna dei Premi Montaione, per il miglior processo partecipativo italiano, per la miglior ricerca sui temi della partecipazione svolta da un giovane ricercatore, per il miglior processo partecipativo toscano. Quest’ultimo premio, come l’anno scorso, sarà assegnato da una giuria di cittadini estratti a sorte, che hanno iniziato a lavorare già ieri. C’è una significativa novità rispetto allo scorso anno: anche qui, per ragioni di risparmio, abbiamo deciso che l’estrazione dei giurati avvenisse solo tra i cittadini di Montaione, e non di tutta la regione, come lo scorso anno. Confesso che avevamo qualche timore: la base demografica, evidentemente, poteva risultare troppo ristretta. E invece, a conferma delle tradizioni civiche delle genti che vivono in questa terra, tutti i membri della giuria sono cittadini di Montaione, solo per un caso si è dovuto ricorrere alla vicina Castelfiorentino.

Domani, avremo poi l’analisi di alcuni casi, guidati da un “filo rosso”: cosa è accaduto dopo la partecipazione?. E parleremo anche degli sviluppi di un caso non toscano, quello di Genova, che fu illustrato lo scorso anno qui a Montaione.

Infine, come vogliamo che sia nella tradizione de “le giornate di Montaione”, apriremo uno sguardo sulle esperienze internazionali, con un confronto con due regioni francesi, la Regione NPDC e R-A, presenti già oggi ai nostri lavori e che saluto cordialmente.

Bene, possiamo iniziare: ma consentitemi ancora un minuto. Ho detto: le giornate di Montaione vogliono essere un appuntamento annuale in cui si faccia il punto su tutte le novità che si registrano intorno e sulla democrazia e la partecipazione.

Ebbene, forse in modo inusuale, ma voglio segnalare tra queste novità, anche delle novità editoriali. La prima novità è l'edizione italiana di un libro di Nadia Urbinati, “Democrazia rappresentativa”, un testo che propone un'idea e un modello di democrazia fondato sulla circolarità tra rappresentanza e partecipazione. Sulla seconda novità vorrei spendere solo qualche parola in più: si tratta dell'edizione italiana del libro del filosofo politico francese Bernard Manin, “Principi del governo rappresentativo”, un testo uscito quasi vent'anni fa e che può essere considerato ormai un classico. Ebbene, Manin, subito dopo un ampio capitolo dedicato alla democrazia ateniese, dedica un bellissimo capitolo alla Firenze Repubblicana, alla Firenze del XIV secolo, mostrando come allora, in queste terre, a distanza di 1700 anni dalla Atene di Pericle, rivivessero, per la prima volta in Occidente, meccanismi istituzionali democratici, inventati dai greci e fondati su un complesso equilibrio tra il principio elettivo, l'estrazione a sorte dei cittadini chiamati a ricoprire una carica, il principio della rotazione delle cariche. Erano tempi in cui il grande umanista Leonardo Bruni poteva scrivere queste straordinarie parole, citate da Manin: “questa è vera libertà, questa è uguaglianza tra i cittadini: di nessuno temere le forze, di nessuno l'offesa; esserci per i cittadini pari diritti fra loro, pari possibilità di andare al governo dello stato”.

E un secolo dopo, Guicciardini, riflettendo sulla storia della Repubblica fiorentina, analizzava la logica delle complicate procedure che regolavano la vita civile della città, dicendo che quei meccanismi, e quei vincoli, avevano un obiettivo: impedire che qualcuno, impadronitosi del potere, potesse

“farsi grande”, ovvero concentrare su di sé un eccesso di potenza o di arbitrio.

Ora, capirete, sarebbe sciocco prospettare parallelismi storici; ma forse, una qualche linea di continuità storica possiamo provare a rintracciarla. E del resto non sono io a sostenerla: un altro testo, tra i più importanti usciti negli ultimi vent'anni, quello del politologo americano Robert Putnam sulle tradizioni civiche nelle regioni italiane, ha sottolineato i fattori di lunga durata che condizionano la presenza, o meno, di un diffuso spirito civico. E il lavoro di molti storici del pensiero politico hanno mostrato come il pensiero politico maturato in Toscana in quella lontana epoca abbia fortemente influenzato le idee dei padri della grandi democrazie moderne, nel Regno Unito, in Francia, nei nascenti Stati Uniti d'America.

Questa continuità storica può essere colta in un principio: la democrazia non è un modello statico, ma qualcosa che si costruisce, si elabora, si sperimenta; qualcosa che va difeso, ma anche rinnovato; qualcosa che vive anche attraverso l'invenzione creativa di nuove procedure e di nuove regole. Ed è questo, credo, lo spirito con cui in questi anni in Toscana abbiamo provato a costruire qualcosa di nuovo. In questi giorni ne discuteremo, ne vaglieremo limiti e difficoltà; ma credo dobbiamo essere consapevoli della frontiera avanzata in cui ci troviamo e verso cui ci muoviamo.

Diamo ora lettura del messaggio di saluto che il Presidente Enrico Rossi ci ha inviato, non prima di rivolgere un saluto particolare a Claudio Martini e ad Agostino Fragai, che parteciperanno ai nostri lavori.

Saluti

Enrico Rossi

Presidente della Regione Toscana



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

Care amiche, cari amici,

rivolgo un caloroso saluto a tutti i partecipanti alla Seconda Edizione de “Le giornate di Montaione sulla democrazia e la partecipazione”.

In una fase storica e politica, come quella che stiamo vivendo, la nostra democrazia è sottoposta ad un costante pericolo di distorsioni e deformazioni: ed uno dei principali antidoti è l’impegno civico dei cittadini, dalla loro attiva partecipazione alla vita delle comunità. Per questo i temi che verranno affrontati nel corso dei vostri lavori assumono grande importanza per l’azione politica della nostra Regione.

Da anni la Regione Toscana ha posto questi temi come uno dei terreni fondamentali su cui puntare. Dalle norme per il governo del territorio, fino alla legge regionale sulla partecipazione, in vigore da due anni, possiamo dire che la legislazione e l’azione politica della Regione rappresenta una punta avanzata nella ricerca e nella sperimentazione di nuove vie e di nuovi strumenti per arricchire la qualità della nostra democrazia.

Certamente la legislazione regionale, in questa materia, può essere consolidata, migliorata e affinata sia sul piano normativo che organizzativo, sia in sede regionale che in ambito locale. So che questo è uno dei temi al centro dei lavori di questa edizione de “le Giornate di Montaione”. Non torneremo indietro sulla strada intrapresa di un rinnovamento della nostra democrazia e del nostro modo di governare

mediante il coinvolgimento attivo dei cittadini nella costruzione e nella messa in opera delle politiche pubbliche.

Sono loro, con le loro scelte, le loro risposte, i loro comportamenti, i loro stili di vita a decretare l’efficacia di qualunque azione di governo. E sono dunque i cittadini a dover far sentire la loro voce allorché si costruiscono decisioni che riguardano la comunità civile di una città, di una regione o di una nazione.

Non a caso, in Toscana la domanda di partecipazione cresce. Così come si va facendo più intenso anche il modo in cui Regione e amministrazioni locali si attrezzano per essere in grado di rispondere. Abbiamo tutta una serie di banchi di prova innovativi ormai attivi. Dal Parco della piana, col dibattito pubblico che organizzeremo nei prossimi mesi sull’aeroporto, a quello che promuoveremo sul nuovo Piano dei rifiuti, ma anche allo stesso sistema informativo sull’alta velocità che stiamo definendo. Sono esperienze di governo indispensabili perché l’incontro tra responsabilità pubbliche e cittadinanza attiva sia la misura essenziale della qualità della politica.

Sono certo che, anche quest’anno, verrà da Montaione un forte impulso all’azione e all’iniziativa della Regione Toscana e anche un insieme di stimoli puntuali a quel rafforzamento normativo e organizzativo di cui abbiamo bisogno. Rivolgo a tutti i migliori auguri di buon lavoro...

Saluti

Riccardo Nencini

Assessore al Bilancio, alla Partecipazione
e Rapporti istituzionali della Regione Toscana



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

La legge toscana sulla partecipazione è una buona legge, ma può essere migliorata. E in questo senso va aiutata, con una concertazione attiva, raccogliendo anche gli spunti che verranno oggi da Montaione. Non tutto in Italia va bene e l'Italia non è certo un'eccezione. Non ci sono terre in Europa dove non c'è un Beppe Grillo. Hanno nomi diversi, ma c'è una crisi generale della politica. Altri rischi riguardano populismo e partecipazione o tendenze oligarchiche e verticalizzazione che potrebbero andare a braccetto.

Non sono tra quelli che pensano che la democrazia in Italia riuscirà a riformarsi in tempi brevi. Ma in Toscana abbiamo le primarie per legge, uniche in Italia. Abbiamo una legge sulle lobby in Consiglio regionale, abbiamo un parlamento degli studenti eletto dagli studenti. Abbiamo, dal 2008, una legge sulla partecipazione che possiamo migliorare: dall'interno, aiutandola a rendere partecipati ma più snelli e spediti i processi decisionali, e dall'esterno, affiancando il diritto di voto per i sedicenni nei quartieri, a partire da Firenze magari, istituendo nelle nostre città i responsabili di vicinati che ben funzionano ad esempio a Pisa, facendo dalla partecipazione e dei bilanci partecipati una pratica diffusa.

Dal 2008 ad oggi sono stati 61 i processi partecipativi locali, già terminati, finanziati con due milioni dalla Regione. E quasi 190 sono i comitati civici in Toscana. In qualche caso, marginale, la legge sulla partecipazione temo che sia

stata utilizzata per rallentare e non per sveltire i processi decisionali: un rischio che dobbiamo evitare per il futuro.

Aspetto i risultati della discussione di oggi, ma qualche idea su come modificare la legge chiaramente già ce l'ho. Andrebbero unificate le due diverse figure di garante: l'Autorità per la partecipazione e il garante della comunicazione per il Pit previsto dalla legge 1 sul governo del territorio. Risparmieremmo e renderemmo il tutto più efficiente. La pratica dei bilanci partecipati andrebbe diffusa maggiormente e sottolineata in modo più esplicito. Andrebbero anche semplificate alcune procedure e favorito quello che la legge già prevede, ovvero il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali, ma che ancora non è stato utilizzato. L'uso della legge e degli strumenti della partecipazioni per tutte le grandi questioni deve diventare la prossima frontiera. E soprattutto, questione forse altrettanto difficile, la legge dovrà integrarsi con le altre, che già esistono, sul governo del territorio e l'urbanistica.

Saluti

Paola Rossetti

Sindaco di Montaione



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

Buongiorno e benvenuti a tutti, sono molto felice di essere qua e ringrazio la Regione Toscana e l'ass. Nencini per avere consentito la realizzazione dell'evento, oltre a Claudio Martini e Agostino Fragrai che vedo qui presenti e che hanno promosso la formazione della legge 69. Sono lieta di ospitare questa iniziativa nel nostro comune, che pur trattandosi di una realtà poco popolosa si estende su un vasto territorio di non facile gestione e che tra marzo a ottobre è costantemente interessata dal soggiorno di molti turisti nazionali e internazionali.

Saremmo lieri di ospitare ancora il convegno a Villa Serena, un luogo particolarmente rappresentativo del nostro territorio, una struttura che ospita 150 anziani e tutti i nostri servizi sanitari locali: si tratta di una struttura molto integrata dove quotidianamente si sperimenta l'incontro con i bisogni delle persone, e proprio i bisogni delle persone è al centro della nostra azione politica locale.

Siamo sensibili al confronto con la complessità del governare, all'avere punti e metodi fermi ma anche aperti al dubbio, ovvero al confronto costante con l'altro, con i mutevoli e diversi bisogni delle persone; siamo consapevoli della delicatezza dell'argomento e soprattutto nella nostra realtà particolarmente legata alla difesa del paesaggio, straordinario e capace di anteporre il progetto al profitto, in quanto patrimonio comune che può e deve orientare le scelte. Gli attuali 3000 posti letto che abbiamo sono stati tutti ottenuti dal recupero di casali che ha incentivato la ripresa dell'attività agricola di produzione di olio e di vino: sono seviti coraggio e lungimiranza per intraprendere una strada molto osteggiata negli anni '70, quando ci di-

cevano che non potevamo cambiare nulla e così ci condannavano all'irreversibile esodo e abbandono della campagna. Abbiamo voluto intervenire nella pianificazione urbanistica per poter attuare una programmazione futura del nostro territorio nell'ottica di un turismo sostenibile e in quanto tale davvero competitivo: questo è l'approccio che abbiamo avuto per valutare anche il destino dell'area di Castelfalfi quando si è trattato di decidere nel merito di un grosso progetto di riqualificazione turistica: insieme ai cittadini abbiamo individuato la migliore soluzione possibile, con regole e strumenti di monitoraggio condivisi. Non vogliamo fermarci al progetto e intendiamo continuare a valutarne gli sviluppi: a Montaione la partecipazione è lo strumento per ridare dignità alla politica e risposta ai problemi veri. Oggi la credibilità delle istituzioni è al suo minimo storico, siamo tutti chiamati a ritenere una complessa rete di relazioni civiche per poter costruire nuove scenari, rimettendo al centro degli obiettivi una politica capace di cambiare il corso degli eventi senza ritenersi "autosufficiente", bensì aperta appunto al contributo derivante dalla partecipazione delle persone per il miglioramento della vita pubblica.

Auspicio che passi un'idea diversa da quella che sembra dominante, vogliamo tutti assumerci responsabilità personali e collettive, e i Comuni saranno protagonisti di questa volontà nonostante il tentativo in atto per restringere le competenze degli enti locali. C'è molto da lavorare e molto da inventare, e occorre capacità di scelta: possiamo fare tante cose, anche ben fatte, ma il nostro fare rischia di essere sterile se non parte da una condivisione con i cittadini.

Introduzione

Iolanda Romano
Avventura Urbana



Spazio aperto di valutazione partecipata “La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

Due anni dopo l'entrata in vigore della legge regionale 69, la prima in Italia a promuovere direttamente la partecipazione dei cittadini, la Regione Toscana chiama a raccolta tutti gli interessati per un **Forum di valutazione partecipata**, nel corso del convegno “Le giornate di Montaione. Democrazia e partecipazione”.

Lo scopo è quello di avviare una prima valutazione collettiva di questo importante strumento dal carattere sperimentale. La legge, infatti, unico caso nel suo genere, ha una durata limitata nel tempo: nel 2012 si estinguerà automaticamente, a meno che non siano apertamente riconosciuti la sua efficacia e gli interventi correttivi necessari a migliorarla.

L'evento partecipativo è organizzato per gruppi di lavoro facilitati da Silvia Giovone, Camilla Perrone, Andrea Pillon, Vanessa Siebezzi e me stessa.

Nel mio compito sono aiutata da una Cabina di regia formata da una selezione di esperti che hanno collaborato alla formazione della legge: Luigi Bobbio, Antonio Floridia, Rodolfo Levanski, Massimo Morisi, Giancarlo Paba, Fabio Sciola. Al termine dei gruppi presenteremo gli esiti delle discussioni in un **momento di plenaria**.

Nella prima sessione i partecipanti sono

divisi in **gruppi omogenei** secondo la propria categoria di appartenenza:

- enti pubblici;
- cittadini, associazioni e comitati;
- esperti e professionisti che hanno offerto le loro consulenze.

Questa divisione ha la funzione di far emergere le **questioni critiche relative alle diverse tipologie** di interessi, permettendo a queste di manifestare le proprie osservazioni a partire da un punto di vista definito e compatto.

L'obiettivo di fondo di ogni gruppo sarà quello di **concordare su uno o due temi** di maggiore rilevanza da consegnare alla riflessione della plenaria. La Cabina di regia avrà il compito di sintetizzare i temi critici emersi dai gruppi di lavoro per categorie e di gerarchizzarli per giungere a circa **4-5 temi** da rilanciare nei gruppi di lavoro successivi. Al termine della plenaria avverrà una seconda divisione in gruppi, questa volta eterogenei e organizzati in modo spontaneo sulla base degli interessi di ciascun partecipante.

Le idee saranno presentate nella **sessione plenaria finale** e commentate da alcuni esperti, presenti in qualità di osservatori: Luigi Bobbio, Giancarlo Paba, Ginevra Cerrina Feroni, Carlo Sorrentino, che al termine della giornata proporranno una sintetica analisi critica di quanto osservato.

SESSIONE 1

Indice

La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?

I gruppi nelle sale sono formati da partecipanti appartenenti alle categorie:

Sala 1: ENTI PUBBLICI

Sala 2: ESPERTI E PROFESSIONISTI CHE HANNO OFFERTO LE LORO CONSULENZE

Sala 3: CITTADINI, ASSOCIAZIONI E COMITATI

Sala 4: CITTADINI, ASSOCIAZIONI E COMITATI

Sala 5: ENTI PUBBLICI

Spazio aperto di valutazione partecipata
“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”



SESSIONE 1

Sala 1

Gruppo formato da partecipanti appartenenti a:

ENTI PUBBLICI

Facilitato da:
Iolanda Romano

La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

Hanno partecipato circa 25 rappresentanti di enti pubblici, in gran parte amministrazioni locali ma anche istituti scolastici, parchi e altro. Una buona parte degli enti presenti hanno, già usufruito del sostegno della legge 69 o hanno in programma di farlo.

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

La discussione è durata circa 1 ora e 30 minuti; è stata molto ricca e ha affrontato molti punti di riflessione, sia in termini critici che propositivi, su alcuni dei quali si è potuto registrare un accordo molto ampio.

ESITI DELLA DISCUSSIONE

I partecipanti hanno espresso un generale apprezzamento per l'esistenza stessa della legge, che è considerata un grande patrimonio della Regione Toscana e che può essere migliorata ma la cui permanenza non deve assolutamente essere messa in discussione.

I punti di forza della legge

- La legge ha aumentato la fiducia degli enti sulla capacità della partecipazione di portare innovazione nelle procedure e nelle funzionalità della pubblica amministrazione;
- Ha esercitato uno stimolo per gli enti che si sono cimentati con processi partecipativi ad affrontare questioni via via sempre più complesse, mettendo in moto meccanismi di apprendimento fra cittadini e all'interno della macchina amministrativa stessa, sia a livello dei funzionari che degli amministratori.
- Ha permesso di sperimentare sul campo “pratiche partecipative” che hanno svolto

- un'azione “fertilizzante”, di contaminazione reciproca fra settori amministrativi e fra attori della vita pubblica, suscitando un meccanismo di apprendimento;
- ha permesso di “rimettere il cittadino al centro” delle politiche pubbliche, facendo capire ai politici che cos'è la partecipazione, oltre al concetto di concertazione fra le parti, già consolidato in Toscana.

Le criticità della legge alla luce della sua applicazione

- Risulta controversa l'opportunità, prevista dalla legge e molto poco utilizzata, di sostenere i progetti promossi dai comitati di cittadini: se per qualcuno questi progetti non andrebbero finanziati in quanto per lo più si pongono in posizioni “contro” le amministrazioni, altri evidenziano che molti comitati hanno proposto progetti che non sono stati purtroppo finanziati, senza che sia stata fornita adeguata motivazione di tale scelta;
- Un limite, non della legge in sé ma nella sua applicazione, consiste nel non essere sufficientemente conosciuta: andrebbe diffusa in modo più efficace la possibilità, per tutti, comitati ed enti, di usufruire del sostegno finanziario;
- I temi affrontati dai progetti sono stati generalmente in gran parte “marginali” rispetto alle questioni cruciali presenti nell'agenda delle amministrazioni, provocando l'insorgere di una forma di sfiducia da parte dei cittadini sull'effettiva incidenza della legge e dei percorsi che sostiene;
- Si evidenzia una scarsa capacità della legge, alla prova dei fatti, di chiedere conto dei risultati dei processi, sia in termini di ricadute rea-



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

li, sia rispetto ad “indicatori di risultato” per il monitoraggio la valutazione degli esiti;

- A questo proposito si registra il rischio che gli esiti dei processi non si realizzino anche a causa di eccessiva debolezza della macchina rappresentativa rispetto ai temi della partecipazione, sia i termini di risorse che si strutture dedicate e di competenze specifiche (come ad esempio le tecniche di facilitazione dei gruppi);
- Esiste un problema di gestione della “discontinuità amministrativa” in relazione ai processi partecipativi: sia di quella che può verificarsi fra due diverse legislature che si avvicendano sia di quella relativa ai finanziamenti (se un comune ha usufruito dei fondi regionali non viene rifinanziato dall’Autorità); tali discontinuità rischiano entrambe di penalizzare i comuni virtuosi interrompendo il sostegno a metà di un percorso di apprendimento e crescita; rispetto a questo tema si sente l’esigenza di rafforzare le strutture interne ai comuni sia con più formazione che con la dotazione di risorse;
- Risulta scarsa l’integrazione dei percorsi partecipativi con le altre politiche interne all’amministrazione e ciò restringe l’efficacia del processo e la possibilità che si creino delle sinergie fra questo e le altre politiche collegate dell’ente;
- In merito ai tempi dei processi si ritiene che i meccanismi della legge siano poco elastici in relazione alle condizioni dei diversi contesti, oltre che poco sensibili alle “pause forzate” che si presentano nelle attività amministrative

I correttivi alla legge sulla partecipazione

- Rafforzare la macchina amministrativa nella sua capacità di gestione dei processi , sia attraverso la formazione di strutture, luoghi e

vincoli appositamente dedicati alla partecipazione (analogamente a quanto accaduto per l’Ufficio Relazioni con il Pubblico promosso dalla L.150) sia attraverso la volontà politica degli amministratori pubblici, che dovrebbero essere sensibilizzati anche con percorsi mirati di formazione; per contro alcuni presenti hanno riposto affermando che la competenza della partecipazione non dovrebbe essere concentrata in un solo settore o assessorato, ma frammentata in tutti i settori dell’ente;

- Attenuare la caratteristica di terzietà richiesta: anche funzionari pubblici dovrebbero poter gestire i processi partecipativi benché non strettamente “terzi” rispetto all’interesse della PA;
- Dare piena attuazione all’attivazione regionale di dibattiti pubblici, rendendoli obbligatori per legge, almeno per certi temi e per le grandi opere, con un ruolo attivo della Regione
- Prevedere maggiore elasticità da parte dell’Autorità nella gestione dei tempi, spesso non sufficienti per completare adeguatamente i processi, prendendo in considerazione i casi specifici;
- Attuare l’integrazione, già prevista dalla L. 69, con altre normative di settore (in particolare con quella sul governo del territorio e sulle valutazioni ambientale e strategica), che dovrebbero prevedere risorse specifiche dai propri capitoli dedicate ai processi;
- Omologare il linguaggio chiarendo bene le differenze fra i termini (inchiesta pubblica, dibattito pubblico, processo partecipativo ecc.)
- Fornire indicazioni metodologiche sulle pratiche e sulle tecniche partecipative
- Dare maggiore visibilità ai risultati dei processi

SESSIONE 1

Sala 2

Gruppo formato da partecipanti appartenenti a:

**ESPERTI E PROFESSIONISTI CHE HANNO
OFFERTO LE LORO CONSULENZE**

Facilitato da:
Camilla Perrone

**La legge 69 due anni dopo: come è andata
e come si potrebbe migliorare?**



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

24 partecipanti

Molti partecipanti provengono dall'ambiente universitario o della formazione (studiosi, ricercatori, dottorandi). Alcuni di loro sono impegnati in agenzie o associazioni, alcuni sono liberi professionisti. Il campo di attività o interessi oscilla dalla partecipazione alla concertazione nel campo dello sviluppo economico.

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

La discussione è andata bene. Il clima era positivo e collaborativo.

Su un punto (la divisione dei finanziamenti fra strumenti urbanistici e altro) i partecipanti non si sono trovati d'accordo

ESITI DELLA DISCUSSIONE

I punti di forza della legge

- Periodicità (con la possibilità di presentare le domande in diversi momenti);
- Il (primo) finanziamento della legge è visto come un incentivo per inaugurare uno stile di governo partecipato tra amministrazioni e cittadini
- La legge introduce un alto livello di innovazione nelle politiche pubbliche, riconoscendo la partecipazione come diritto e contribuendo quindi alla riqualificazione dei processi decisionali
- Il riconoscimento dei saperi del territorio (saperi esperienziali e saperi esperti) e della cittadinanza attiva

- Il modello proposto dalla legge garantisce la partecipazione di una pluralità di soggetti secondo la formula dell'inclusività (vs. esclusività)
- La flessibilità prevista dalla legge in termini di assenza di protocolli, pluralità di requisiti ecc...) è garanzia di partecipazione di molti
- Il riconoscimento della figura dell'autorità non soltanto come organo di controllo, ma anche come struttura di sostegno e orientamento metodologico
- La legge riconosce il ruolo della partecipazione (e le professionalità ad essa connesse) e l'importanza di progettare (e non improvvisare) i processi partecipativi
- La scelta di introdurre e valorizzare il Dibattito pubblico definendo lo strumento nei tempi e nella struttura
- La legge ha innescato la nascita di nuove professionalità
- La legge è presente indirettamente dal 2009 nel quadro legislativo nazionale che riconosce la partecipazione tra le attività della pubblica amministrazione

Le criticità della legge alla luce della sua applicazione

- Il finanziamento riguarda l'inizio del processo, ma non le azioni da implementare successivamente e neanche la realizzazione dei progetti;
- Raramente i comuni riescono a sostenere finanziariamente ulteriori processi parteci-



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

- pativi a valle di quelli finanziati dalla legge o perché non hanno risorse o perché inseguono altre priorità
- La partecipazione continua a rimanere un episodio separato dalle altre politiche pubbliche
- Diffidenza della PA nei confronti dei processi attivati e coordinati dai cittadini. Questo crea di scontento e scetticismo giustificando in parte il numero contenuto di richieste di finanziamenti da parte della società civile
- Nascono professionalità, ma spesso chi si occupa della progettazione sono sempre gli stessi consulenti. Servono quindi delle regole per definire modalità e requisiti;
- Si crea scetticismo non solo da parte delle pubbliche amministrazioni, ma soprattutto da parte dei cittadini e delle associazioni che non vedono implementati i processi;
- La legge non chiarisce il potere decisionale in gioco;
- Spesso i progetti finanziati dalla legge hanno riguardato le attività più urgenti o ordinarie delle pubbliche amministrazioni
- I tempi tra presentazione della domanda e risposta dell'autorità sono troppo lunghi per mantenere attivo l'interesse dei cittadini
- Manca l'informazione sugli esiti dei processi. Si potrebbero anche prevedere dei metodi (indicatori) di valutazione degli effetti dei processi sui cittadini.

- Si soddisfano le priorità dell'amministrazione, non l'originalità dei processi partecipativi....
- I criteri di selezione dei progetti dovrebbero privilegiare i contenuti e l'originalità

I correttivi alla legge sulla partecipazione

- La legge non deve fermarsi a prevedere solo finanziamenti, ma anche servizi e altro per non limitare il contributo della regione alle sole questioni finanziarie
- Immaginare un profilo diverso dell'autorità regionale (non più un soggetto unico). Soprattutto nella fase di selezione dei progetti sarebbe necessario prevedere meccanismi di discussione allargata o persino partecipata
- Coordinamento delle politiche di governo del territorio per garantire i finanziamenti ai processi e soprattutto alla realizzazione dei progetti

SESSIONE 1

Sala 3

Gruppo formato da partecipanti appartenenti a:
CITTADINI, ASSOCIAZIONI E COMITATI

Facilitato da:
Vanessa Siebezzi

La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?



Spazio aperto di valutazione partecipata “La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

Al gruppo hanno partecipato circa 12 persone tra rappresentanti delle associazioni e dei comitati, due rappresentanti delle imprese, privati cittadini e studenti

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

La discussione è durata circa un'ora e 30 minuti, ha avuto un buon andamento senza particolari tensioni o conflitti ma con un confronto vivace tra i partecipanti che hanno toccato anche i temi della democrazia partecipativa e della democrazia rappresentativa.

ESITI DELLA DISCUSSIONE

I punti di forza della legge

- La legge in sé è un punto di forza e ci si è arrivati con un processo di grande qualità dal punto di vista della partecipazione;
- la legge in questi anni ha offerto ai cittadini toscani l'occasione di tornare a confrontarsi tra di loro su temi concreti di interesse comune;
- la legge rappresenta un'opportunità per migliorare i processi politici e decisionali.

Le criticità della legge alla luce della sua applicazione

- la legge non è stata capace di farsi conoscere: resta uno strumento per addetti ai lavori, mentre invece ha le potenzialità per essere uno strumento di miglioramento e sviluppo delle pratiche di cittadinanza;
- comitati, associazioni e cittadini hanno creduto poco nelle opportunità offerte dalla legge, probabilmente perché su alcuni grandi temi, ad. esempio la TAV, non sono stati avviati processi partecipativi;
- c'è una percezione da parte dei soggetti “non esperti” che chiedere i finanziamenti della legge sia molto complesso da un punto di vista procedurale;
- la legge chiede una strutturazione forte e tempi rigidi per processi che sono spesso lenti e complessi;
- la legge non garantisce che gli esiti dei processi partecipativi contino nel processo decisionale;
- i processi partecipativi rischiano di incanalare e silenziare le diverse voci;
- i tempi previsti dalla legge permettono di raccogliere interessi o punti di vista ma non di costruire veri e propri processi partecipativi;
- la legge non garantisce l'ascolto di tutte le voci, soprattutto quelle delle minoranze.



I correttivi alla legge sulla partecipazione

La legge dovrebbe:

- avere una visione più ampia sull'interazione con gli strumenti di governo del territorio ma anche gli strumenti di programmazione sanitaria, le leggi sulla formazione, le norme che regolano gli iter burocratici;
- consentire di attivare anche processi più lenti, che abbiano un carattere maggiormente formativo e di educazione alla partecipazione della cittadinanza e delle giovani generazioni;
- prevedere la formazione obbligatoria per tecnici e politici;
- vincolare le decisioni politiche sui temi oggetto di un processo partecipativo agli esiti emersi dal processo stesso;
- garantire l'ascolto di tutte le voci, soprattutto quelle delle minoranze.

SESSIONE 1

Sala 4

Gruppo formato da partecipanti appartenenti a:
CITTADINI, ASSOCIAZIONI E COMITATI

Facilitato da:
Silvia Givone

La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

Hanno partecipato all’incontro 16 persone: singoli cittadini (5), rappresentanti di associazioni (5), membri di comitati (3), un’imprenditrice e l’assessore Fragai

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

La discussione si è sviluppata sin da subito in modo costruttivo e propositivo. Tutti i partecipanti hanno avuto modo di intervenire per esprimere la propria opinione. In linea generale, salvo che su alcuni argomenti specifici, il gruppo ha trovato in breve tempo una visione comune sui molti temi oggetti del dibattito. A più riprese i partecipanti hanno voluto sottolineare il ruolo e l’importanza di associazioni e comitati che in Toscana sono molti, diversi per approccio e modalità di azione, ma comunque sempre un valore per il territorio.

ESITI DELLA DISCUSSIONE

I punti di forza della legge

- La legge in sé è un valore: un vero e proprio indicatore della qualità democratica della regione.
- La legge ha colmato un vuoto e aperto uno spazio per il confronto tra cittadini e istituzioni (“questa legge dà al cittadino la possibilità di contare qualcosa” “dà voce ai soggetti attivi sul territorio”).
- La legge ha avviato il dibattito e la riflessione sui temi della partecipazione con l’effetto da un parte di riavvicinare i cittadi-

ni alle istituzioni, unendo in un certo senso le forme di democrazia dal basso e la democrazia rappresentativa; dall’altra di aumentare la sensibilità non solo dei cittadini ma anche delle amministrazioni, ora in molti casi più predisposte ed educate all’ascolto.

- L’essere a termine è uno degli elementi di forza della legge ma se si interpreta questa caratteristica come possibilità di miglioramento non di “suicidio”.
- I tempi certi del confronto sono un aspetto positivo (anche se per alcune questioni appaiono troppo stretti).
- grazie alle risorse previste dalla legge è possibile offrire ai cittadini maggiori opportunità di comunicazione e informazione

Le criticità della legge alla luce della sua applicazione

Rispetto alla legge in quanto tale si rileva che:

- L’accesso ai finanziamenti risulta troppo difficoltosa per associazioni e cittadini per la complessità delle procedure richieste (la raccolta delle firme, strutturazione della domanda, ecc.). Questo riduce la possibilità e la volontà dei cittadini di proporre dei processi.
- Non c’è sufficiente coerenza e responsabilità delle amministrazioni rispetto agli esiti.
- -Il fatto che la legge non preveda strumenti di monitoraggio della qualità dei processi può in alcuni casi tradirne finalità: in assenza di un controllo adeguato sui progetti finanziati si rischia che la partecipazione



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

venga usata in modo strumentale per creare consenso su decisioni già prese.

- Il fatto che l’Autorità per la partecipazione sia un organo monocratico è considerata una contraddizione rispetto ai principi di partecipazione cui la legge vuole ispirarsi.

Rispetto alla sua applicazione si segnala che:

- Non si fa partecipazione su temi veramente sensibili ma principalmente su interventi marginali e generalmente poco conflittuali.
- Talvolta i processi finanziati sono stati “esercizi di stile”: si faceva la partecipazione su interventi per i quali l’Amministrazione non aveva comunque risorse.

I correttivi alla legge sulla partecipazione

La legge andrebbe rafforzata su alcuni fronti:

- Sulla responsabilità rispetto agli esiti occorre chiarire in che misura l’amministrazione che avvia un processo poi ne debba tenere conto: attualmente la legge è troppo vaga su questo punto.
- Sulla formazione (empowerment) delle amministrazioni che potrebbero essere in grado di sostenere autonomamente percorsi di minore complessità;
- Sulle risorse destinate a fornire un’informazione tecnica scientifica e neutrale.
- Sul ruolo delle scuole: la legge dovrebbe promuovere un maggiore coinvolgimento delle istituzioni scolastiche e dei ragazzi.

La legge andrebbe inoltre semplificata nelle sue procedure d’accesso al fine di facilitare i cittadini tramite:

- l’eliminazione della raccolta delle firme
- la semplificazione dei moduli per la compilazione della domanda.

Più controversa invece la questione del ruolo dell’amministrazione nei processi promossi da cittadini: alcuni partecipanti ritengono che la richiesta dell’autorità della partecipazione di condizionare il finanziamento alla disponibilità dell’amministrazione a tener conto del processo sia limitativo; altri sostengono invece che se non c’è la collaborazione dell’amministrazione non ci sono le condizioni politiche per una sostenibilità degli esiti e dunque sarebbero risorse pubbliche sprecate.

La legge dovrebbe infine introdurre meccanismi per il monitoraggio della qualità dei processi finanziati: dal punto di vista della qualità dell’informazione, dei metodi, degli esiti e delle conseguenti decisioni dell’amministrazione (“più risorse ma spese meglio”).

Il dibattito pubblico

La legge deve disciplinare meglio il dibattito pubblico che deve essere:

- obbligatorio per le grandi opere (a qualunque grado sia il processo decisionale)
- prevedere la presentazione di progetti alternativi, compresa l’opzione 0.
- istituire, per decretare l’avvio del dibattito e per monitorarlo, una Commissione indipendente al cui interno siano anche presenti rappresentanti di cittadini.

Una partecipante propone di cambiare il nome della legge non legge “sulla partecipazione” ma “legge sul coinvolgimento dei cittadini”.

SESSIONE 1

Sala 5

Gruppo formato da partecipanti appartenenti a:

ENTI PUBBLICI

Facilitato da:
Andrea Pillon

La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

Al gruppo hanno partecipato 22 rappresentanti di diversi enti pubblici: 17 tra amministratori e funzionari comunali; 3 funzionari regionali (1 in rappresentanza della Regione Emilia Romagna e 2 della Regione Toscana); 2 rappresentanti del mondo della scuola.

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

La discussione è durata circa un'ora e mezza e si è svolta in modo pacato e costruttivo. Quasi tutti i partecipanti hanno potuto fare almeno un intervento mettendo in evidenza i punti di forza e debolezza della legge e in alcuni casi sono state avanzate proposte di integrazione e miglioramento della legge. L'incontro si è concluso con la condivisione dei principali risultati emersi nel corso della discussione. La presenza all'interno del gruppo del dirigente regionale (Antonio Floridia), che ha contribuito all'estensione della legge, ha consentito ai partecipanti di porre domande di chiarimento e approfondimenti sulla legge stessa.

ESITI DELLA DISCUSSIONE

I punti di forza della legge

- Il punto di forza principale riguarda l'esistenza stessa della legge che ha consentito di attivare molti processi decisionali inclusivi che altrimenti non sarebbero stati promossi dagli enti locali;
- La legge ha consentito, in alcuni casi, che si sviluppasse all'interno dell'ente competenze specifiche e che avvenisse un reale trasferimento di competenze, da un lato, tra

professionisti esterni e funzionari interni all'ente e dall'altro, tra settori diversi dell'amministrazione (“anche se molta strada resta ancora da fare”);

- La legge ha fornito inoltre agli amministratori l'opportunità di affrontare i problemi di definizione e attuazione delle politiche pubbliche in modo diverso e, in alcuni casi innovativo: “(...) la legge ha fornito un indirizzo politico chiaro agli amministratori locali”.

Le criticità della legge alla luce della sua applicazione

- La legge, per quanto recente ed innovativa, non ha contribuito (ancora) all'affermarsi di una reale “cultura della partecipazione” con la conseguenza che i processi inclusivi risultano a volte “casi isolati” e “deboli” in quanto:
- gli amministratori spesso sono spaventati dai processi partecipati, non conoscono le metodologie e gli strumenti della partecipazione e faticano a comprenderne il significato profondo (“dovrebbero seguire anche loro dei corsi di formazione);
- nello stesso tempo anche molti tecnici e funzionari pubblici (soprattutto quelli che lavorano nei settori lavori pubblici e del governo del territorio) guardano con diffidenza, se non distacco e disapprovazione, i processi partecipativi, tanto che in alcuni casi ne disattendono i risultati;
- anche i tecnici e consulenti esterni contribuiscono a volte a rendere “deboli i processi partecipativi” non riconoscendo i risultati del lavoro e vivendo spesso questo tipo di processi “(...) con un certo fastidio”.



- Altro tema emerso con forza riguarda l'integrazione della legge 69 con le altre leggi che prevedono momenti di partecipazione ed ascolto dei cittadini (ad esempio: legge sul governo del territorio, legge sulla valutazione ambientale e valutazione ambientale strategica). Le procedure amministrative, che coinvolgono diversi livelli di governo, dovrebbero essere maggiormente coordinate ed integrate in modo tale da inserire i processi partecipativi in procedimenti amministrativi chiari e univoci: “(...) i cittadini non capiscano perché dopo un processo partecipativo, nel caso sia prevista la VIA, sia necessario fare un'altro ... ne basta uno”).

I correttivi alla legge sulla partecipazione

- Emerge con insistenza la necessità di dare continuità ai processi partecipativi per fare in modo che le esperienze svolte si radichino sul territorio e nelle stesse procedure amministrative. A volte i processi partecipati vengono vissuti come delle esperienze un po' estemporanee, molto intense, ma che rischiano di essere vissute come episodiche ed isolate. E' necessario “(...) coinvolgere molto gli uffici sin nella fase iniziale della progettazione del percorso partecipativo, riuscire a trasferire realmente le competenze all'interno dell'ente e coinvolgere il territorio in modo costante nel tempo. “(...) Per fare tutto questo sono necessarie risorse organizzative e finanziarie adeguate”;
- Si sente la necessità che l'Autorità Regionale chiarisca i criteri di assegnazione dei fondi: “(...) i criteri non sono chiari e le amministrazioni spesso lavorano intensamente per la compilazione della domanda di finanziamento che poi si vedono respingere senza capire bene il perché”. Si propone all'Autorità di stilare una graduatoria chiara dei progetti e dei criteri di selezione;
- Si condivide la necessità che le strutture operative dell'Autorità sia rafforzate al fine di consentire agli enti locali di avere un confronto tecnico più stringente e più rivolto alle esigenze dei vari enti. Dall'altra si concorda che l'Autorità dovrebbe incrementare la propria capacità di promozione e divulgazione della legge e delle opportunità ad essa collegate;
- Analoga richiesta riguarda la formazione. I corsi finanziati dalla legge sono spesso “(...) poco conosciuti e poco pubblicizzati”, inoltre, bisognerebbe prevedere corsi maggiormente rispondenti alle esigenze degli enti. Inoltre i corsi dovrebbero essere diversificati “(...) alcune cose sono ormai risapute dai più mentre serve maggiore specializzazione);
- Ultimo tema affrontato riguarda i tempi prescritti dalla legge per svolgere i processi partecipati. Aver fornito tempi certi è sicuramente positivo un aspetto positivo in quanto da “(...) certezza e intensità al processo”. Bisognerebbe però “(...) calcolare questi tempi in modo elastico” in quanto gli enti sono spesso legati a tempi amministrativi che “(...) non coincidono con quelli indicati dalla legge” (si fa l'esempio delle scuole che programmano le proprie attività all'inizio dell'anno scolastico e spesso non sono in grado di rispettare i tempi previsti dall'Autorità soprattutto se la domanda di finanziamento viene approvata nel corso dell'anno scolastico).



SESSIONE 2 Indice

La Cabina di regia ha il compito di sintetizzare i temi critici emersi dai gruppi di lavoro per categorie. Ecco i temi rilanciati nei gruppi di lavoro per la Sessione 2.

Sala 1: LA PARTECIPAZIONE: E DOPO?

Sala 2: PARTECIPARE CON FIDUCIA: A QUALI CONDIZIONI?

Sala 3: L'AUTORITÀ: QUALE E COME?

Sala 4: CHE COSA FARE PER FAR DECOLLARE IL DIBATTITO PUBBLICO SUI GRANDI PROGETTI?

Sala 5: I MECCANISMI DELLA LEGGE: PROCEDURE, TEMPI, CRITERI

Spazio aperto di valutazione partecipata
“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”



I componenti della Cabina di regia: **Luigi Bobbio** Università degli Studi di Torino, **Giancarlo Paba** Università degli Studi di Firenze, **Camilla Perrone** Università degli Studi di Firenze, **Fabio Sciola** area Attività legislative e giuridiche della Regione Toscana, **Antonio Floridia** area Politiche per la partecipazione della Regione Toscana, **Massimo Morisi** Garante della comunicazione nel governo del territorio della Regione Toscana, **Rodolfo Lewanski** Autorità Regionale per la Partecipazione della Regione Toscana, **Ginevra Cerrina Feroni** Università degli studi di Firenze.

SESSIONE 2

Sala 1

Facilitato da:
Camilla Perrone

La partecipazione: e dopo?



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

22 partecipanti: amministratori, rappresentanti di associazioni, esperti

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

Il tema è stato presentato su richiesta dei partecipanti. Il professor Morisi, come membro della cabina di regia, ha declinato il tema in tre argomenti che sono stati utilizzati come traccia della discussione:

ARGOMENTO 1. chi controlla? (monitoraggio e coerenza tra esiti dei processi e decisioni pubbliche)

ARGOMENTO 2. inadeguatezza della macchina amministrativa nella gestione del post partecipazione: quale relazione tra processo partecipativo e procedimento amministrativo (prima e soprattutto dopo la partecipazione)?

ARGOMENTO 3. cosa accade alla macchina amministrativa e nella società civile dopo la partecipazione? (realizzazione dei progetti? costruzione di una cultura della partecipazione? Condivisione delle responsabilità tra cittadini e amministratori?)

ESITI DELLA DISCUSSIONE

Le criticità (e questioni aperte)

Argomento 1

- Riluttanza della pubblica amministrazione a portare avanti percorsi partecipativi promossi dal basso (ricorso amministrativo – mobilitazione conflittuale);
- i progetti realizzati sono quelli che non crea-

no conflitto;

- carenza di formazione e competenza dell'amministrazione;

Argomento 2

- carenza di informazione per la cittadinanza, cosa che spesso crea conflitti (comitati ecc...)

Argomento 3

- isolamento dei percorsi partecipativi
- la legge non è chiara sul tema della valutazione degli effetti della partecipazione: è possibile misurare gli effetti? Se sì come?
- Specificarlo nel progetto o nella legge?
- È molto difficile trovare degli indicatori di valutazione. Forse non è possibile individuarli adesso, o forse sarebbe necessario individuare altri percorsi di valutazione
- La riluttanza o la sordità della pubblica amministrazione rispetto alle richieste di partecipazione dal basso o agli esiti dei processi partecipativi, anche quando sono promossi internamente all'istituzione, crea scontento e conflitto

Le proposte

Argomento 1

- Supporti mainstreaming – immaginare che la partecipazione e il monitoraggio, vengano supportati in maniera trasversale ai diversi settori a livello regionale
- Meccanismi sanzionatori
- Inserire la tracciabilità del percorso dalla



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

partecipazione alla realizzazione del progetto valutando i pericoli di questo provvedimento per i processi partecipativi promossi dal basso e che quindi non possono intervenire nella programmazione economica dell'amministrazione

- Prevedere la costituzione di un organo di garanzia “debole” dal basso oppure misto per il monitoraggio del processo partecipativo fino alla realizzazione che solleciti le argomentazioni dell'amministrazione rispetto alle ragioni del “sì” o del “no”, restituisca informazioni sulle fasi del processo ai cittadini e ai partecipanti
- Specificare i criteri di monitoraggio nella costruzione della domanda da presentare all'autorità

Argomento 2

- La Regione potrebbe fornire gli strumenti concreti (informazione, web ecc...) di base per garantire a tutte le amministrazioni locali un livello minimo di adeguatezza alla partecipazione (mettere le amministrazioni “all'altezza” del post-partecipazione)
- Promuovere la centralità dell'educazione alla partecipazione per cittadini e amministratori
- Coordinamento e “alleanza” tra diversi strumenti/processi per la partecipazione

Argomento 3

- Dopo i processi, lasciare sul territorio “strumenti” che consentano di utilizzare il valore aggiunto della partecipazione: strumenti per la comunicazione (web), luoghi di lavoro

collettivo e conoscenza locale (Urban center)

- I processi partecipativi aumentano la consapevolezza sociale e favoriscono l'emersione di nuove reti e associazioni. Questi elementi dovrebbero entrare, nel lungo periodo, a far parte della valutazione degli effetti della partecipazione e incentivare l'avvio di nuovi processi
- Responsabilizzare i partecipanti rispetto al ruolo di garanzia nel monitoraggio del processo
- Coordinamento tra le diverse leggi e in particolare tra le leggi che prevedono l'attivazione di processi partecipativi
- Organizzare forme di sostegno finanziario alla partecipazione che coinvolgano tutti i settori del governo regionale e locale.

Facilitato da:
Vanessa Siebezi

Partecipare con fiducia: a quali condizioni?



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

Al dibattito hanno partecipato 16 persone, 10 rappresentanti di associazioni e comitati, 4 rappresentanti di enti pubblici e 2 esperti.

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

Durante il dibattito i rappresentanti delle istituzioni e degli enti pubblici si sono confrontati con i rappresentanti delle associazioni in un clima non conflittuale, cercando di mettere a fuoco le possibili risposte alla domanda oggetto del gruppo di lavoro.

ESITI DELLA DISCUSSIONE

Le criticità

- Il tema della fiducia è una questione politica: ci deve essere la fiducia dei cittadini nei confronti di chi propone processi partecipativi, ma ci deve essere anche una fiducia da parte della politica nei confronti degli obiettivi di comitati e cittadini;
- gli esiti dei processi partecipativi non sono vincolanti: attualmente un ente pubblico può rifiutare le proposte emerse da un processo partecipativo che essa stessa ha proposto;
- non sempre vengono condotti processi partecipativi che hanno esiti “praticabili”, utili;
- buon parte dei progetti realizzati grazie alla legge non hanno affrontato dei veri conflitti, ma temi poco rilevanti.

Le proposte

- quello della fiducia è un aspetto che non si risolve con la legge, ma aumenta con la diffusione e la qualità delle informazioni, con la trasparenza del processo, delle regole, con la

chiarezza sulla posta in gioco e sul potere di decisionale che avranno i soggetti coinvolti;

- la rilevanza dei temi, la continuità dell’informazione, la trasparenza, il monitoraggio degli esiti permettono anche a coloro che non vedono la loro posizione rispecchiata negli esiti di comprendere le scelte fatte e le ragioni per cui sono state fatte;
- la legge dovrebbe prevedere un monitoraggio ex post del peso che hanno avuto gli esiti dei processi partecipativi nel processo decisionale politico;
- tutti gli enti che hanno potere decisionale sulle questioni oggetto dei processi di partecipazione devono partecipare obbligatoriamente al processo;
- la legge dovrebbe anche lavorare su regolamenti e leggi riducendo le conflittualità tra diversi livelli di potere nel momento in cui devono essere prese decisioni su questioni/ progetti su cui c’è stato un progetto partecipativo;
- il bilancio partecipativo dovrebbe essere una condizione per accedere ai finanziamenti da parte degli enti pubblici;
- la Regione Toscana dovrebbe farsi promotore di processi partecipativi, ad esempio lanciando un processo a livello regionale per elaborare proposte su come sostituire i consigli di circoscrizione nei comuni;
- i comitati e le associazioni devono essere ascoltati e non considerati come voci conflittuali;
- Quando si avvia un processo partecipativo dovrebbe essere messo in chiaro fin dall’inizio su cosa si “potrà decidere”.

Facilitato da:
Andrea Pillon

L'Autorità: quale e come?



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

Al gruppo di discussione hanno partecipato 9 persone appartenenti a diverse categorie di soggetti: 6 amministratori pubblici, 2 cittadina, 1 esperto di mediazione dei conflitti. Ha partecipato alla parte finale della discussione anche il Garante regionale della comunicazione (Massimo Morisi).

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

L'incontro si è svolto, visto anche il numero ristretto dei partecipanti, in modo pacato e costruttivo. Tutti i partecipanti hanno potuto esprimere le proprie opinioni e proporre suggerimenti per migliorare le funzioni e il modello organizzativo dell'Autorità regionale per la partecipazione.

ESITI DELLA DISCUSSIONE

La discussione ha approfondito il tema del ruolo e delle funzioni dell'Autorità regionale per la partecipazione: tema molto tecnico e particolarmente complesso.

Il primo tema affrontato riguarda la questione della struttura dell'Autorità: questa deve continuare ad essere unica e monocratica o piuttosto trasformarsi in un organo collegiale? Il gruppo non ha espresso un parere univoco

ma sono stati discussi i vantaggi e gli svantaggi delle due possibilità:

- per alcuni un'Autorità monocratica garantirebbe una maggiore autonomia e indipendenza rispetto alle pressioni politiche. La scelta dell'Autorità, essendo unica, deve ottenere il consenso da parte del Consiglio Regionale facendo venire meno le “logiche spartitorie” legate alla nomina di esperti di area;
- per altri, sarebbe necessario allargare l'Autorità a soggetti non tecnici, come ad esempio i cittadini (anche estratti a sorte) per far valere, soprattutto per quanto riguarda la selezione dei progetti da finanziare, sensibilità e valutazioni di tipo sociale.

Il secondo tema trattato riguarda le funzioni svolte dall'Autorità regionale. Il gruppo concorda nel ritenere prioritarie le funzioni legate alla promozione e valorizzazione della partecipazione sull'intero territorio regionale, con particolare attenzione per quei territori che sino ad oggi non hanno manifestato interesse verso questo tipo di processi. Le funzioni amministrative, procedurali e di rendicontazione dovrebbero invece essere sottratte dalle competenze dell'Autorità ed essere trasferite dagli uffici regionali, evitando così di poten-



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

ziare le strutture dall’Autorità e incrementare i suoi costi di funzionamento.

Le proposte

I comuni devono poter essere in grado di programmare i propri interventi anche nell’ambito dei processi partecipativi. Pertanto si propone che le risorse previste dalla legge regionale vengano assegnate, all’inizio di ogni anno, su base territoriale (ad esempio su base provinciale). In questo modo, ogni provincia o unità territoriale che verrà definita, potrà contare su un budget conosciuto che potrà essere utilizzato per finanziare processi di interesse e pregnanza locale. All’Autorità verrebbe quindi affidato il compito di valutare i progetti da finanziare esclusivamente dal punto di vista metodologico e tecnico in modo da far prevalere criteri di scelta quali la qualità del progetto, la rilevanza delle azioni proposte e l’impatto dei risultati.

L’ultimo punto discusso, più che una proposta, è un auspicio: “(...) sarebbe importante che questa legge considerasse anche le visioni di genere e che la prossima responsabile dell’Autorità regionale fosse una donna”.

SESSIONE 2

Sala 4

Facilitato da:
Iolanda Romano

Che cosa fare per far decollare il dibattito pubblico sui grandi progetti?



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

Hanno partecipato circa 17 persone appartenenti a diverse categorie: amministratori e funzionari di enti pubblici, esperti e studiosi della partecipazione e di altri temi collegati, rappresentanti di associazioni ambientaliste e comitati, cittadini singoli.

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

Il gruppo ha discusso in modo pacato mostrando un sostanziale accordo sulle questioni sollevate e pervenendo ad alcune indicazioni di tipo prescrittivo chiare e sintetiche.

ESITI DELLA DISCUSSIONE

Le criticità

- Il dibattito pubblico è un’opportunità che non si conosce abbastanza. C’è poca informazione e “poco sfrozo” da parte della Regione nel promuovere un confronto volto a prevenire le “posizioni del no”;
- In generale si registra una scarsa volontà della politica ad ascoltare i comitati di cittadini anche quando sono promotori di proposte alternative a quelle proposte dagli enti di governo;
- I meccanismi previsti dalla L69 per l’attivazione del dibattito pubblico sono dei forti ostacoli: l’Art. 8 (requisiti per la do-

manda) prevede una raccolta di firme che viene considerata dai partecipanti al gruppo come un’attività faticosa che appesantisce inutilmente la richiesta;

- Inoltre il fatto che il dibattito possa essere richiesto sono per i progetti in fase precedente a quella della progettazione preliminare preclude questa possibilità a tante opere che condizioneranno il futuro del territorio in modo pesante (in particolare si è discusso del sottoattraversamento di Firenze, del rigassificatore di Livorno, del “tubone”, di alcuni impianti di smaltimento dei rifiuti ecc.).

Le proposte

- I dibattiti pubblici dovrebbero essere obbligatori, almeno per opere di una certa rilevanza; serve identificare un automatismo che faccia scattare l’obbligatorietà del dibattito in certe condizioni: o in relazione alle leggi già esistenti (come quelle sulla Via, Vas ecc.) o identificando il criterio dell’importo delle opere, stabilendo una soglia al di sopra della quale il dibattito si renda vincolante;
- Si richiede che la Regione assuma un ruolo propulsivo, che compensi la reticenza che spesso le amministrazioni locali mostrano di fronte alle richieste di processi partecipativo promosse dai cit-



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

- tadini (“hanno paura del confronto con i cittadini”);
- Il dibattito deve essere promosso in una fase preliminare (“il più a monte possibile”), specialmente rispetto ad ambiti e politiche con grandi impatti territoriali, come ad esempio gli interventi infrastrutturali e la programmazione energetica e sulla gestione dei rifiuti;
- Per consentire questo bisognerebbe lavorare di più sull’informazione, facendo circolare le notizie riguardo alla programmazione delle grandi opere, in modo che i cittadini possano intervenire per tempo nella richiesta del dibattito pubblico;
- Le risorse necessarie per il dibattito dovrebbero invece essere messe a disposizione dai privati, cioè dalle imprese promotrici delle opere, alla stregua di quanto ha fatto per il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova (in cui Società Autostrade ha finanziato il 70% del processo, attraverso un’Autorità indipendente);
- Rispetto allo stato di avanzamento dell’opera il gruppo esprime consapevolezza rispetto all’impossibilità fare un dibattito pubblico nel caso di opere già progettate: richiede tuttavia la previsione di un “risarcimento” (che compensi la mancanza di dibattito), ossia un’apertura alla revisione del progetto almeno per le parti su cui è ancora possibile apportare dei correttivi;
- Il bacino di influenza e di impatto di un’opera deve riguardare essenzialmente i cittadini che ne subiscono il disagio, più che quelli che beneficerebbero delle ricadute positive.

SESSIONE 2

Sala 5

Facilitato da:
Silvia Givone

I meccanismi della legge: procedure, tempi, criteri



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

CHI HA PARTECIPATO

Hanno partecipato 19 persone: rappresentanti di enti pubblici, studenti, ricercatori universitari, membri di associazioni e comitati e semplici cittadini.

ANDAMENTO E CLIMA DELLA DISCUSSIONE

La discussione, dopo un primo momento di difficoltà nell'individuazione dei temi da trattare nell'ambito del gruppo di lavoro, si è sviluppata in modo molto costruttivo privilegiando sempre un approccio concreto e propositivo.

ESITI DELLA DISCUSSIONE

Le proposte

1) Responsabilità dell'amministrazione

- Rendere più cogente il protocollo d'intesa e rafforzare il legame tra risultati del processo e decisione.

2) Connessione con le altre leggi

- Necessario uniformare i principi alla base delle leggi che si occupano di partecipazione allo scopo di arrivare a un'integrazione trasversale tra gli strumenti;
- Laddove il processo sia soggetto alla disciplina della l.r. 1/05 o l.r.10/10 dovrebbe essere vincolante per il finanziamento prevedere l'istituzione di gruppi di lavoro inter-settoriali;
- Necessario esplicitare all'interno della 69 le connessioni con le altre procedure (soprattutto L.R. 10);

3) Grandi opere e cittadini

- La legge deve chiarire meglio quando è “troppo tardi” e accettare la possibilità di correttivi anche in corso di progetto;
- Per stabilire l'avvio, la progettazione e il monitoraggio della partecipazione sulle grandi opere istituire Commissioni miste composte in cui siedano anche cittadini e comitati;
- Prevedere l'obbligo di destinare una quota % dell'investimento di una grande opera per finanziare la partecipazione;
- Svincolare l'avvio di un dibattito pubblico dai confini comunali (spesso le grandi opere hanno ricadute ben più ampie).
- Costituire dei fondi ad hoc per la formazione, il sostegno alla progettazione e l'accompagnamento dei cittadini che vogliono fare richiesta per il finanziamento di percorsi di partecipazione;

4) Sostegno alle buone pratiche

- Istituire premi e/o incentivi per sostenere i Comuni virtuosi e premiare le amministrazioni che riescono a mettere in moto processi partecipativi di qualità, sotto forma ad esempio di sgravi fiscali, priorità nei finanziamenti regionali di altro tipo, e altri ancora

5) Criteri di selezione

- Privilegiare i progetti sulla base della rilevanza del problema, della intersectorialità, della sostenibilità e della complessità del-



l’oggetto del processo;

- Dare la precedenza a interventi che diano garanzia di effettività: per farlo, vincolare il pagamento della terza tranche ad un atto di deliberazione amministrativa (ad es. inserimento in bilancio dell’opera o di sue parti entro l’anno; approvazione di atti di indirizzo o regolamenti esito dei processi ecc.)
- Selezionare i progetti sulla base di un equilibrio tra progetti piccoli (che favoriscono la disseminazione della cultura partecipativa) e grandi interventi (importanti per la rilevanza dei problemi che pongono).

6) Monitoraggio e valutazione

- Per migliorare e valutare la legge e i processi finanziati occorre istituire un osservatorio composto dagli attori coinvolti nella sua implementazione (istituzioni, tecnici, associazioni e comitati, cittadini).



PLENARIA FINALE

INTERVENTO DI:

Ginevra Cerrina Feroni

Università degli Studi di Firenze



Spazio aperto di valutazione partecipata

“La legge 69 due anni dopo: come è andata e come si potrebbe migliorare?”

Ginevra Cerrina Feroni parte dal problema del ruolo della partecipazione, che da sempre ha rappresentato una questione ambivalente: esiste una partecipazione collaborativa nell'interesse pubblico, ed una orientata alla protezione di interessi privati. Questi due modelli nascono dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. La tendenza è stata quella di valorizzare il modello difensivo e ancora c'è molto da sperimentare e ottenere nell'ambito della partecipazione collaborativa: manca infatti una cultura diffusa della partecipazione (si pensi solo al fatto che a distanza di venti anni alcuni comuni hanno ancora incertezze sull'applicazione della L. 241 e successive modifiche). La 69 va letta come strumento di collaborazione effettiva tra i cittadini nell'interesse pubblico, sul presupposto però che le decisioni dei cittadini debbano davvero contare nella decisione finale: ovvero la partecipazione dei cittadini deve essere resa effettiva, altrimenti lo strumento crea sfiducia e crea il risultato opposto a quello che si prefiggeva. Come?

Prima di tutto curando l'aspetto della comunicazione: le informazioni devono essere tempestive, continuative, accessibili, fruibili e chiare. Inoltre per dare serietà alla legge, la partecipazione deve essere anticipata al massimo, e questo punto riguarda, in particolare, il dibattito pubblico, uno dei cuori della legge anche se non utilizzato: le scelte vanno anticipate a monte e i cittadini coinvolti quanto prima possibile. Diversamente si possono creare reazioni particolarmente conflittuali, come nel recente caso

verificatosi a Stoccarda (Progetto Stoccarda 21 relativo all'ampliamento del nodo ferroviario di Stoccarda) dove è arrivato al giudizio dei cittadini un progetto infrastrutturale praticamente confenzionato e calato dall'alto: ciò ha provocato una reazione di tale insofferenza tra i cittadini che l'amministrazione, a fronte di 60.000 firme raccolte per indire un referendum sul progetto, ha dovuto rimettere completamente in gioco il progetto stesso, attivando tutta una serie di incontri di mediazione.

Sul modello francese di dibattito pubblico vi è qualche dubbio: l'obbligatorietà del modello francese riguarda infatti solo l'obbligo di inviare alla Commissione il dossier di informazione su progetti con un certo tipo d'impatto; sarà poi a discrezione dell'autorità l'aprire o meno il dibattito, il cui svolgimento non è automatico né scontato. Diversa è la procedura per le inchieste pubbliche, che arrivano a valle delle scelte, mentre i dibattiti devono essere promossi a monte.

Bisogna andare oltre il modello francese e sancire l'obbligatorietà del dibattito pubblico.

Grazie alla legge si innescano comunque validi circoli virtuosi; la legge è certamente da valutare positivamente e da potenziare anche se magari gli esiti non sono sempre certi, e questo è stato un aspetto positivo che spesso è emerso nelle varie discussioni di questa giornata.



Crediti

Promotore: Regione Toscana, Comune di Montaione

Organizzazione: Avventura Urbana

Conduzione e instant report: Avventura Urbana

Fotografo: Duccio Burberi

Si ringrazia per la collaborazione:

Rodolfo Lewanski - Autorità Regionale per la Partecipazione, Daniela Lastri - portavoce del Presidente del Consiglio regionale, Antonio Florida - area Politiche per la Partecipazione della Regione Toscana e portavoce dell'assessore alla partecipazione, Riccardo Nencini - Bilancio, Partecipazione e Rapporti istituzionali della Regione Toscana - Massimo Morisi, garante della comunicazione nel governo del territorio della Regione Toscana, Fabio Sciola - area Attività legislative e giuridiche della Regione Toscana, Paul Ginsborg - Università di Firenze, Giancarlo Paba - Università di Firenze, Alberto Magnaghi - Università di Firenze, Luigi Bobbio - Università degli Studi di Torino, Camilla Perrone - Università di Firenze, Umberto Allegretti - Università di Firenze, Silvia Givone - Sociolab.



Hanno partecipato

ENTI PUBBLICI

Balducci Niccolò, Bandaccari Danila, Bertolini Umberto, Biliotti Antonella, Boanini Lucili, Buggiani Sandro, Buoncompagni Paola, Caponi Eleonora, Casani Elettra, Casini Alessandro, Comi Patrizia, Compton Cathleen, Cortese Vincenzo, Cresci Marzio, Dainelli Ilaria, Del Brenna Lucia, Donati Laura, Firenze Claudia, Galligani Pier Luigi, Gamma Carmela, Ghimenti Massimiliano, Giachi Cristina, Grandini Giuseppina, Grossi Anchise, Lastri Daniela, Launaro Graziella, Mannini Alessandra, Nannini Martina, Neri Roberto, Pardossi Cristian, Parpajola Michele, Pasellini Michela, Pedri Rosaria, Picchianti Antonio, Poggi Fabrizio, Rener Maria Caterina, Roncaglia Carla, Rossetti Paola, Rossi Aurora, Sciola Fabio, Taddei Susanna, Tofani Maria Alessandra, Torre Vittorio, Villani Francesca, Zanetti Andrea, Zetti Jacopo

ESPERTI E PROFESSIONISTI CHE HANNO OFFERTO LE LORO CONSULENZE

Baglioni Fabio, Batignani Emiliano, Bortolotti Franco, Butta Serena, Citroni Giulio Giuseppe, Corsi Cecilia, Costantini Patrizia, Elia Elena, Elstub Stephen, Fineschi Andrea, Frediani Emiliano, Gasparri Elena, Giordano Claudia Sabina, Giudice Andrea Angela, Latini Maurizio, Macaluso Manuela, Maiello Antonella, Maionchi Alisa, Morisi Massimo, Paba Giancarlo, Pignaris Chiara Luisa, Ranieri Maria Concetta, Rotonda Marco, Rubino Adalgisa, Santini Costanza, Selis Manuela, Squeri Tiziana

CITTADINI, ASSOCIAZIONI E COMITATI

Aterini Luca, Balli Sara, Bartolini Sara, Bellini Giovanni, Berti Marisa, Cecconi Lapo, Cecconi Paola, Celebre Paolo, Cheli Ruben, Ciampi Alberto, Dainelli Laura, Fallani Patrizia, Ferruzza Fausto, Fioretti Fabrizio, Flisi Enrico, Fondelli Francesca, Giani Anna, Gozzi Giglio, Guiducci Daniele, Innocenti Beatrice, Marunti Marino, Picciolini Anna, Primi Alberto, Rispoli Francesca, Rossi Maddalena, Rossi Laura, Sai Mario, Soggi Francesca, Spini Sara