

Documento di avvio del percorso

aggiornato al 01.04.2022

UN PATTO CON IL TERZO SETTORE

LABORATORIO DELLE RETI CIVICHE
DI BOLOGNA



Comune di Bologna

fondazione
innovazione urbana






INTRODUZIONE

La crisi legata alla pandemia di Covid-19 ha rappresentato una sfida senza precedenti tanto per la cittadinanza quanto per l'amministrazione pubblica e il Terzo settore. Quest'ultimo e il mondo del civismo in genere si è dimostrato un alleato prezioso per fronteggiare le conseguenze della pandemia sulla vita dei cittadini e sul tessuto sociale della città ma tali soggetti tuttavia hanno subito essi stessi gravi ripercussioni a causa delle restrizioni per il contrasto alla diffusione del virus e dei suoi stessi effetti.

La città ha dimostrato di poter contare sulla robustezza della sua infrastruttura civica e sociale, che da sempre ne rappresenta un punto di forza, ma anche di aver bisogno di un cambio di paradigma rispetto al modello di relazioni tra il terzo settore e l'amministrazione pubblica mettendo con forza in luce la necessità che questo sia sempre più incentrato sulla condivisione di potere e responsabilità.

Come anche la riforma del Terzo settore ci indica del resto, il Terzo Settore è un "attore protagonista" della prosperità e della città e non va pensato come cinghia di trasmissione del for profit. Lo Stato non può più considerarsi l'unico detentore dell'interesse generale considerando invece gli enti del Terzo settore come meri esecutori.

Ecco perché abbiamo deciso come amministrazione di riprendere e definire con forza e attraverso i metodi dell'immaginazione civica il percorso già avviato dalla precedente amministrazione per l'adozione di un regolamento unico sulle forme di collaborazione con la cittadinanza che metta al centro proprio la co-progettazione e la co-programmazione. Un modo per fare chiarezza, e potenziare gli strumenti a disposizione dell'alleanza tra amministrazione, terzo settore e cittadinanza attiva e potenziare il concetto di sussidiarietà orizzontale.



Un percorso che non è solo tecnico e amministrativo ma che comporta una trasformazione culturale verso forme di amministrazione condivisa e che per questo non poteva che essere complesso e pienamente condiviso sia con la città che con la macchina amministrativa.

Occorre infatti lavorare a partire dal principio e sempre più in termini di condivisione del potere decisionale e delle responsabilità assieme ai corpi intermedi come sono gli enti e le associazioni locali e metropolitane che conoscono le peculiarità del territorio di riferimento. E con essi costruire e rafforzare una relazione che sia sempre più forte e improntata ad avere un patto tra Amministrazione e Terzo Settore con degli obiettivi chiari che vadano incontro alle grandi sfide che ci troviamo di fronte.

Una vera e propria alleanza mutualistica tra istituzioni e cittadinanza attiva mettendo al centro la sua capacità di fare rete per rispondere ai bisogni della comunità e di integrazione della prospettiva della prossimità, digitalizzazione e coesione nel dare risposta ai bisogni delle persone più fragili e nel costruire il benessere sociale, culturale e ambientale della nostra città.

La vera innovazione in questo senso si gioca nell'integrazione delle politiche, dei campi di attività e delle modalità di sviluppo di azioni trasversali e collaborative e Bologna deve e può fare questo salto culturale, per tornare ad essere laboratorio nazionale di sperimentazione concreta e avanzata delle pratiche dell'amministrazione condivisa e del welfare collaborativo grazie anche agli strumenti dell'immaginazione civica.

Erika Capasso


Delegata Quartieri e Immaginazione civica, progetto case di quartiere, politiche per il terzo settore, bilancio partecipativo, inchiesta sociale, rapporti con la Fondazione innovazione urbana

DESCRIZIONE E OBIETTIVI DEL PERCORSO

Il Comune di Bologna e il Forum Terzo Settore, con il supporto della Fondazione Innovazione Urbana, avviano un percorso di ascolto e partecipazione con le reti civiche di Bologna per arrivare a siglare un patto condiviso per individuare priorità e azioni per la ripartenza post-pandemia.

L'obiettivo del percorso, in continuità con le innovazioni amministrative già avviate, prima tra tutte il Regolamento sui beni comuni creato nel 2014 e poi l'indagine degli impatti del Covid-19 sul mutualismo a Bologna, è arrivare a produrre un documento che definisca:

- l'adozione di un nuovo Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per la cura dei beni comuni urbani che porti dentro una cornice unitaria i patti di collaborazione, il regolamento sulle libere forme associative, i Laboratori di Quartiere, le sperimentazioni del Laboratorio Spazi e le Case di Quartiere;
- l'adozione da parte del Comune di impegni per una co-programmazione e co-progettazione costante e trasversale alle politiche;
- la condivisione di principi d'uso relativamente agli edifici pubblici, a partire dalle Case di Quartiere;
- la valorizzazione del ruolo delle reti civiche cittadine trasversalmente alle politiche e il riconoscimento della necessità di strumenti efficaci per realizzare una Amministrazione condivisa, individuando priorità, nuovi bisogni e modalità per progettare la ripartenza post-pandemia;
- la formalizzazione di un rapporto costante tra l'Amministrazione e il Forum Terzo Settore;
- altre priorità condivise.

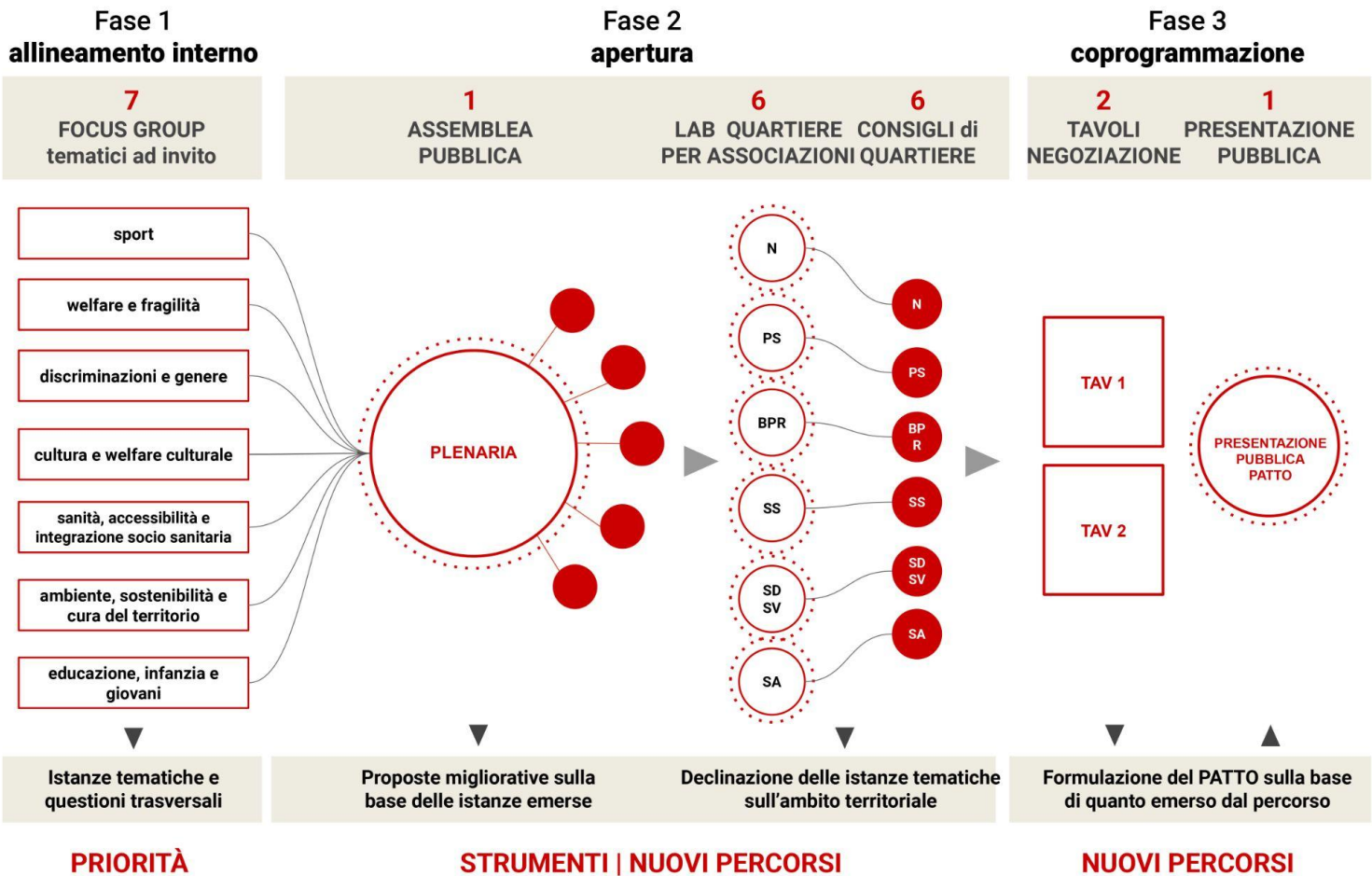


Il laboratorio è partito nel mese di febbraio con 7 focus group, che hanno coinvolto circa 90 organizzazioni e realtà civiche della città sui seguenti temi:

- Sport
- Welfare e fragilità
- Cultura e welfare culturale
- Discriminazioni e genere
- Sanità, accessibilità e integrazione socio sanitaria
- Ambiente, sostenibilità e cura del territorio
- Educazione, infanzia e giovani

I contenuti emersi negli incontri, sistematizzati in questo documento, saranno il punto di partenza dell'assemblea pubblica del 5 aprile 2022, a cui seguiranno sei incontri, uno per quartiere, riservati a rappresentanti di associazioni e gruppi informali di cittadini e cittadine, previsti dal 20 aprile al 10 maggio e contributi di ciascun Consiglio di Quartiere.

Per implementare il documento che andrà a costituire il Patto a conclusione del percorso, verranno istituiti due tavoli di co-programmazione e negoziazione, con la partecipazione di rappresentanti del Forum del Terzo Settore e funzionari del Comune di Bologna.



A garanzia del processo e per supervisionare e indirizzare scientificamente i lavori, anche secondo le indicazioni della Riforma del Terzo Settore, è stato istituito un Comitato scientifico di garanzia composto da Riccardo Prandini (Università di Bologna) con ruolo di Presidente, Tomaso Francesco Giupponi (Università di Bologna), Alceste Santuari (Università di Bologna), Roberta Paltrinieri (Università di Bologna), Paolo Venturi (Aicon), Luciano Gallo (Anci Emilia Romagna) e Lavinia Pastore (Università Tor Vergata).

Il Comitato è supportato scientificamente della dott.ssa Giulia Ganugi dell'Università di Bologna.





1. ANALISI DEI FOCUS GROUP

Ciascun focus group è stato introdotto da Assessore e Assessori, Delegate e Delegati del Sindaco trasversalmente ai temi oggetto degli incontri e hanno visto interventi di rappresentanti del Forum del Terzo Settore di Bologna, con il supporto metodologico della Fondazione Innovazione Urbana. Senza pretese di esaustività, nella scelta e nell'individuazione dei soggetti invitati a ciascun incontro (da 10 a 20) sono stati tenuti in considerazione i criteri di rappresentatività, radicamento sul territorio, esperienza nell'ambito dell'Amministrazione Condivisa.

I contenuti emersi, seppure preliminari, pongono le basi per il raggiungimento dell'obiettivo di questo percorso, perché evidenziano punti di forza e punti debolezza presenti all'interno del Terzo Settore bolognese e caratterizzanti la relazione tra gli Enti e la pubblica amministrazione della città. Presentiamo, dunque, di seguito i risultati di questa prima fase, riportando prima quelli riferiti al rapporto tra ETS e poi focalizzandoci sul rapporto tra ETS e PA. In questo secondo caso, organizziamo quanto emerso in uno schema interpretativo che aiuti a definire ciò su cui porre l'attenzione nelle fasi successive e su cui lavorare in ottica di implementazione del nuovo patto.

Per quanto riguarda i rapporti interni al Terzo Settore, traspare l'esigenza, da parte degli ETS, di uscire dalla propria autoreferenzialità. Infatti, molti di loro sottolineano la necessità sia di allargare sia di consolidare le collaborazioni reciproche, instaurando rapporti anche con enti attivi in altri settori e su una scala territoriale metropolitana.






La competitività tra ETS e la collaborazione “intermittente”, basata su singoli bandi e instaurata solo quando necessario, risuonano ancora particolarmente critici nelle parole degli enti partecipanti. Infine, un altro punto molto problematico, che ritorna nelle parole di tanti, è la scarsità di spazi condivisi di cui poter usufruire, che servano anche come luogo di incontri e di scambi.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra ETS e PA, le parole chiavi – che rappresentano il *file rouge* della posizione dei partecipanti ai focus group – sono dialogo e sostenibilità: pratiche e strumenti per instaurare e mantenere il dialogo con la Pubblica Amministrazione; forte esigenza di rendere questo dialogo sostenibile nel tempo. Lo schema interpretativo che proponiamo consiste nel mostrare separatamente tre diverse dimensioni della relazione tra Terzo Settore e Pubblica Amministrazione. I) La dimensione temporale risponde alle domande “Quando? Per quanto tempo?”; riguarda sia le tempistiche reali di progetti, iniziative e collaborazioni sia la percezione, da parte degli attori, delle stesse tempistiche: come le tempistiche vengono esperite dagli attori e come vengono narrate. II) La dimensione sociale risponde alle domande “Chi? Con chi?” e riguarda, innanzitutto, l’identità degli attori, i loro interessi e valori, ma - di conseguenza - anche i rapporti che tra gli attori si sviluppano: quale forma organizzativa assumono, come collaborano. III) La dimensione materiale risponde alla domanda “Cosa?”, raccogliendo tutti gli aspetti riferiti agli obiettivi condivisi, realizzati o da realizzare: cosa è stato fatto, cosa si vuole fare, quali obiettivi raggiungere.

Per ognuna delle tre dimensioni, riportiamo le principali criticità proposte emerse dai focus group, anche se in forma preliminare e non sufficientemente articolate, in modo che possano costituire la base su cui costruire ulteriori ragionamenti.






1.1. DIMENSIONE TEMPORALE

- Mancanza di continuità nella collaborazione tra TS e PA, dovuta principalmente ai cambiamenti della rappresentanza politica, che porta gli ETS a dover ritrovare punti di riferimento e ricostruire i rapporti all'interno della PA. In secondo luogo, la mancanza di continuità è dovuta alla temporaneità dei patti di collaborazione e di tutti gli altri strumenti con cui le attività del TS sono gestite.
- Incompatibilità dei tempi di programmazione o progettazione con quelli di realizzazione o erogazione dei servizi e delle attività: da un lato, gli ETS sottolineano la necessità di uscire da una logica di emergenza che li porta a dover progettare servizi al bisogno e a non avere, quindi, il tempo per impostare percorsi di co-programmazione e co-progettazione che diano loro la possibilità di stabilire collaborazioni stabili e pensare servizi preventivi e capacitativi. Dall'altro lato, però, gli ETS si sentono comunque costretti dentro a tempistiche complessive dei progetti troppo brevi, dove le logiche di co-programmazione e co-progettazione richiedano una prima parte di lavoro preparatorio molto lunga che va a togliere tempo alla parte di cura e relazione con i beneficiari, in una parola alla qualità del servizio.
- I due punti precedenti vanno a riassumersi nella necessità di sviluppare un modello di governance sperimentale.

1.2. DIMENSIONE SOCIALE

- Ripensare le relazioni tra ETS uscendo dalla logica, finora utilizzata, di bandi monosettoriali e competitivi. Questo, secondo gli ETS, dovrebbe esplicitarsi:
 - nell'aprire forme di collaborazione tra più settori del Comune e con le amministrazioni dell'area metropolitana;
 - nel contrastare anticipatamente le dinamiche di competizione tra ETS (per esempio, penalizzando i soggetti che hanno introiti più bassi), che diventano insostenibili quando si co-progetta allo stesso tavolo, causando l'inefficacia della co-progettazione stessa.
- Riconoscere l'identità degli ETS, in riferimento sia alle peculiarità intrinseche al Terzo Settore sia alla variegata diversità di soggetti che lo compongono. Questa esigenza si basa su molte criticità riscontrate dagli ETS:
 - la «farraginosità della burocrazia amministrativa non riconosce la storia delle associazioni» e il rapporto esistente con la PA, sovraccaricando gli enti di adempimenti amministrativi ritenuti inutili sulla base della relazione già duratura.
 - Viene riconosciuta agli ETS, sbagliando, una natura prevalentemente produttiva e orientata al profitto, con una ridotta considerazione degli stessi come reali collaboratori della PA.
 - Sono utilizzati gli stessi strumenti amministrativi, a fronte di una pluralità di forme organizzative del Terzo Settore molto diverse tra di loro.
 - Nel momento in cui si organizzano percorsi partecipativi e di co-progettazione in orario lavorativo e scolastico, non si tiene conto dell'impossibilità delle organizzazioni di volontariato di prenderne parte.

- 
- Calibrare i percorsi, e le singole fasi, di co-progettazione, in cui spesso non viene chiarito il ruolo dei singoli stakeholder partecipanti, causando la progettazione di tante azioni diverse, che vengono poi tenute insieme da un capofila, ma che non si traducono in un progetto comune. In questo influisce anche la difficoltà, per alcuni ETS, di contribuire alle logiche di co-finanziamento. Inoltre, le associazioni vengono spesso convocate solo per l'ultima fase del processo, mentre sarebbe interessante e utile coinvolgerle, in modo continuativo, nella scrittura dei bandi e nella fase di raccolta delle idee progettuali. Sembra si configuri nelle parole degli ETS la proposta di organizzare logiche di filiera.
 - Aprire alle realtà informali della società civile, al fine di raggiungere e soddisfare i nuovi bisogni emergenti e permettere la formazione di collaborazioni tra queste e le realtà più strutturate.

1.3. DIMENSIONE MATERIALE

- Mancanza di spazi e di relative modalità di concessione o affidamento per a) realizzazione di attività, e b) per la condivisione di idee ed esperienze.
- Insufficienza di spazi e percorsi di formazione su co-programmazione e co-progettazione.
- Diffusa esigenza di snellire le procedure amministrative.
- Sviluppare modalità di valutazione dei servizi realizzati e delle pratiche collaborative in uso, a cadenza regolare nel tempo.
- Sviluppare modalità di condivisione dei dati tra la PA e il TS, in modo che le azioni del secondo siano più precise e orientate verso obiettivi condivisi. Questo non solo faciliterebbe il raggiungimento degli obiettivi anche da parte del Comune, ma permetterebbe anche un migliore dialogo tra i due settori per quanto riguarda la diffusione di informazioni e opportunità.



2. OSSERVAZIONI DEL COMITATO SCIENTIFICO


Le osservazioni del Comitato scientifico ribadiscono quanto emerso dai focus group. Qui rendicontiamo una parte di tali interventi, che potrà contribuire a sviluppare la riflessione finale del Percorso.

1. Un ulteriore tema è quello della temporalità della relazione tra PA e ETS, intesa come necessità di dare durata e continuità ai rapporti. Occorrerebbe prevedere rapporti di media-lunga durata, fuori dalla logica emergenziale e dalla logica compensatorio-riparatoria. Rapporti di media-lunga durata richiederebbero necessariamente una valutazione di impatto sociale in ordine alla possibile prosecuzione del progetto/dei progetti. Sarebbe altresì necessaria un'attenta analisi del contesto in cui detta prosecuzione può legittimarsi, al fine di evitare situazioni di "monopolio naturale" non giustificate da esigenze di interesse generale.

2. Questa eterogeneità e diversità non andrebbero omologate, anzi diventa necessario renderle ancora più interdipendenti e generative.

3. Proprio perché i rapporti con la PA sono molteplici, diversi e trasversali a più aree, il TS considera fondamentale un vero processo di sburocratizzazione con un accesso unico alla PA superando la logica per settori o a silos. Potrebbe essere utile pensare nella PA alla costituzione di una sorta di "unità di missione" competente, responsabile e capace di intra-allacciare tutti i rapporti con gli ET.

4. Rispetto alle azioni di co-programmazione e di co-progettazione, in particolare, si rilevano almeno due possibili scenari.




4.1 Per la prima visione la co-programmazione – che vedrebbe protagoniste le ETS più strutturate – implica un riconoscimento di pari dignità fra gli interlocutori che, da ruoli e funzioni diversi, definiscono l'orizzonte delle interrelazioni collaborative. Con la co-progettazione – che vedrebbe protagonisti gli ETS meno strutturati, ma a livello più capillare – si approccherebbe in modo generativo e di prossimità i problemi del territorio. Per entrambe le fasi si propone la definizione di indicatori di valore e di visione chiari, a cui tutti possano riferirsi in modo non competitivo. Sulla questione della competitività, potrebbe essere utile considerare anche la possibilità di procedure competitive, capaci però di valorizzare la dimensione di rete, qualitativa, territoriale e d'impatto sociale.

4.2 Per la seconda visione, la differenza è solo di funzione. La co-programmazione – che è una operazione strategica – riguarda la pianificazione dei servizi in maniera integrata e multidimensionale: essa definisce obiettivi e modalità strategiche, coinvolgendo più settori di una PA e il TS allo stesso livello strategico, in maniera completamente orizzontale. La co-progettazione è la fase più operativa e che discende dalla programmazione: riguarda i progetti specifici e non i servizi, in particolare la loro implementazione operativa e coinvolge PA e TS allo stesso livello operativo nei termini di una sussidiarietà orizzontale.

4.3 Per entrambe le visioni la vera sfida sembra quella di tenere insieme la complessità del Terzo Settore nella fase di co-programmazione e valorizzare la co-progettazione dando valore a tutto quello che emerge e nasce dal territorio.

4.4 Infine, emerge dai focus group una percezione problematica del possibile utilizzo della co-progettazione come forma di “condivisione ex-post” di un assetto progettuale sostanzialmente “chiuso” (espressione ricorrente: “a cose fatte”). Questo è un tema particolarmente rilevante perché starebbe a indicare un uso retorico e formale della procedura di co-progettazione che metterebbe “in discussione” la base stessa della relazione collaborativa tra PA ed ETS.




5. Un ulteriore tema è quello della temporalità della relazione tra PA e ETS, intesa come necessità di dare durata e continuità ai rapporti. Occorrerebbe prevedere rapporti di media-lunga durata, fuori dalla logica emergenziale e dalla logica compensatorio-riparatoria. Rapporti di media-lunga durata richiederebbero necessariamente una valutazione di impatto sociale in ordine alla possibile prosecuzione del progetto/dei progetti. Sarebbe altresì necessaria un'attenta analisi del contesto in cui detta prosecuzione può legittimarsi, al fine di evitare situazioni di "monopolio naturale" non giustificate da esigenze di interesse generale.

6. Appare chiaramente che il nuovo rapporto tra PA e ETS potrebbe rivelarsi piuttosto oneroso (sotto diversi aspetti) soprattutto per alcuni attori del TS, quelli meno strutturati ma più prossimi e capillari. Occorrerebbe dunque prevedere bandi e avvisi che non penalizzino eccessivamente gli ETS non produttivi/imprenditoriali.

7. Per il medesimo motivo, sembra centrale il tema della disponibilità e della ri-generazione di spazi per trasformarli in luoghi di comunità (con funzioni plurali e con valenza comunitaria e non solo orientata a propria base associativa), così come della territorializzazione di servizi di cura e d'interesse generale da annidare (nesting) nei luoghi. Occorre ricomporre e valorizzare tutti gli strumenti amministrativi disponibili per creare attraverso il nuovo regolamento, una cassetta degli attrezzi sull'amministrazione condivisa, che sia a "misura di luogo".

8. Nei Focus viene richiesto anche un cambiamento nei paradigmi di comunicazione tra PA ed ETS, insieme a un'integrazione tra co-progettazione e altre filiere di finanziamento (europee, nazionali, regionali, comunali, etc.) per dare continuità e sostenibilità agli interventi.




9. Più in generale è riconosciuto da tutti che per innovare i rapporti tra PA ed ETS, è imprescindibile attivare e proseguire nel tempo un processo di cambiamento culturale complessivo che coinvolga tutti nelle loro differenze, dalla PA al TS più strutturato, fino alle realtà più capillari. Tale cambiamento necessita di maggiori interlocuzioni e spazi duraturi di dialogo tra ETS e PA.

Dalle analisi che il CS ha svolto sui focus group emergono anche alcuni aspetti specifici da approfondire, che vengono riportati di seguito molto sinteticamente.

- Da un punto di vista procedurale, vengono segnalati non ancora adeguati livelli di consapevolezza e conoscenza in merito a:
 - funzioni e culture della co-programmazione;
 - possibilità della c.d. “iniziativa di parte”, chiaramente declinata nelle Linee guida ministeriali (anche in funzione di aggregazione degli ETS);
 - istituti partecipativi, regole sulla pubblicità e sulla trasparenza, evidenza pubblica;
 - potenziale della VIS;
 - uso integrato degli strumenti previsti dal CTS.

In tal senso si consigliano percorsi di informazione e formazione continui tra Pa e ETS.

- Da un punto di vista culturale e sociale:
 - a fronte di una spiccata tendenza a chiedere innovazione agli altri, è ancora molto evidente la difficoltà di riflettere sul proprio “posizionamento” storico e/o territoriale che invece andrebbe affrontato per condividere, utilizzare e sfruttare al meglio i nuovi strumenti di co-creazione e di amministrazione condivisa;

- 
- o questo “effetto posizionamento” rende anche più difficile agli ETS di comprendere appieno le trasformazioni in cui sono immersi già da molto tempo. Per es. la difficoltà ad aprirsi e trasformare modelli decisionali e organizzativi per essere capaci di cogliere le opportunità che vengono dalle innovazioni giuridiche;
 - o sembra ancora ridotta la percezione della rilevanza dell’impatto sociale. A tal fine promuovere la valutazione d’impatto sociale (non come mero strumento di rendicontazione delle azioni, ma come componente rilevante da inserire nella co-programmazione) può risultare molto importante e utile anche nell’ottica di “allungare” lo spettro temporale e dare senso alla collaborazione con la PA. Altresì è importante non utilizzare la VIS in modo tale che le realtà meno strutturate siano tagliate fuori da possibilità di progettazione e implementazione di servizi.



Coordinamento scientifico

Riccardo Prandini

Giulia Ganugi

Supporto scientifico

Giovanna De Pasquale

Luciano Gallo

Tommaso Francesco Giupponi

Roberta Paltrineri

Lavinia Pastore

Alceste Santuari

Paolo Venturi

Progetto grafico e impaginazione

Katia Bocchi



Per maggiori informazioni:

immaginazionecivica@fondazioneinnovazioneurbana.it

