

Relazione alla clausola valutativa della Legge regionale sulla partecipazione
l.r. n. 15 del 22 ottobre 2018



Gli esiti dei processi partecipativi finanziati dai Bandi regionali

Gli esiti dei processi partecipativi finanziati dai Bandi regionali

L'art. 21 lett. a) della l.r. n.15/2018 richiede di completare l'analisi quantitativa e qualitativa dei processi partecipativi realizzati con il contributo regionale mettendo in evidenza anche **il grado di recepimento degli esiti dei processi stessi da parte degli enti responsabili delle decisioni.**

Questa indicazione è correlata ad una delle modifiche più rilevanti apportate dalla l.r. n.15/2018 rispetto alla precedente l.r. n.3/2010 e cioè gli impegni dell'ente responsabile previsti dall'art. 19¹. L'introduzione di tale articolo di legge risponde ad una esigenza fortemente espressa durante gli incontri territoriali di ascolto partecipato in vista della revisione della l.r. n.3/2010 e cioè la necessità di essere puntualmente informati sugli esiti dei percorsi partecipativi, il "sapere come è andata a finire".

In realtà anche la precedente legge all'art.16 prevedeva degli impegni per l'ente responsabile e cioè al comma 1, la redazione del Documento di proposta partecipata, e, in merito alle decisioni da assumere a seguito delle proposte, si attestava che l'ente non aveva alcun obbligo sul recepimento, ma che era comunque tenuto a una comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione per esporre le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse fossero diverse dalle conclusioni del procedimento partecipativo.

In occasione della redazione del nuovo testo normativo il legislatore ha ritenuto tuttavia opportuno rafforzare la tutela delle cittadine e dei cittadini che prendono parte ai percorsi partecipativi, dettagliando in modo puntuale gli impegni dell'ente a conclusione del percorso.

Vediamo in particolare alcuni aspetti innovativi introdotti con la legge regionale 15/2018. In primo luogo, a seguito della conclusione del percorso partecipativo l'ente responsabile della decisione deve dare atto del percorso partecipativo realizzato, del Documento di proposta partecipata (di seguito Docpp) e della relativa validazione da parte del Tecnico di garanzia (o della mancata validazione). Si tratta di una mera presa d'atto, non della decisione nel merito delle proposte scaturite del percorso, ma di centrale importanza e che deve però essere assunta in modo formale (ad esempio con deliberazione della Giunta, se l'ente responsabile è un Comune).

La presa d'atto segna quindi la conclusione del processo partecipativo, ma anche la conclusione di una fase "di sospensione delle decisioni" che ogni ente è tenuto a rispettare nel momento dell'avvio del percorso, in quanto a norma di legge² deve sospendere "l'adozione di qualsiasi atto tecnico o amministrativo che anticipi o pregiudichi l'esito del processo partecipativo". Si tratta di una condizione necessaria per i processi partecipativi che sono sostenuti dai Bandi regionali e per quelli che richiedono la certificazione di qualità rilasciata dal Tecnico di garanzia.

¹ L.r. 15/2018. Art. 19 Impegni dell'ente responsabile

1. Dopo la conclusione del processo partecipativo, ai sensi dell'articolo 15, comma 4, l'ente responsabile approva formalmente un documento che dà atto:

a) del processo partecipativo realizzato;
b) del documento di proposta partecipata;
c) della validazione del documento di proposta partecipata da parte del Tecnico di garanzia, oppure della mancata validazione.

2. Alla mancata validazione del documento di proposta partecipata da parte del tecnico di garanzia segue la revoca dei contributi concessi, qualora utilizzati in maniera difforme rispetto al progetto approvato.

3. L'ente responsabile, valutata la proposta partecipata, può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del processo partecipativo o di non recepirle. In ogni caso l'ente responsabile deve:

a) comunicare al Tecnico di garanzia il provvedimento adottato o la decisione assunta, indicando nella comunicazione, in modo dettagliato, le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del processo partecipativo;
b) rendere note le motivazioni delle proprie decisioni in merito all'accoglimento delle conclusioni del processo partecipativo tramite comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione, anche per via telematica;
c) comunicare, anche per via telematica, ai soggetti che hanno preso parte al processo partecipativo il provvedimento adottato o la decisione assunta, nonché le motivazioni delle proprie decisioni in merito all'accoglimento delle conclusioni del medesimo.

2 L.r. 15/2018: Art. 16 "Al fine della concessione del contributo regionale, i progetti partecipativi devono contenere l'impegno dell'ente responsabile a sospendere l'adozione di qualsiasi atto tecnico o amministrativo che anticipi o pregiudichi l'esito del processo partecipativo".

Con la presa d'atto l'ente riprende in pieno la titolarità delle decisioni e può valutare se accogliere o meno le proposte. Si tratta quindi di un adempimento di grande rilevanza al quale deve seguire la decisione nel merito delle proposte scaturite: se sono state accolte e quindi verranno "realizzate" e in che misura. A seguito di tale decisione, a norma del comma 3 dell'art. 19, l'ente responsabile deve comunicare al Tecnico di garanzia la decisione assunta, nonché a coloro che hanno preso parte al percorso. Le motivazioni in merito all'accoglimento delle conclusioni del processo partecipativo devono essere rese pubbliche tramite comunicazione con ampia rilevanza e precisione.

Prima di passare al commento relativo alla ricognizione effettuata sui percorsi partecipativi finanziati nel triennio di riferimento occorre fare alcune riflessioni di carattere generale relative alle proposte esito del percorso.

La legge regionale all'art. 15 comma 2 prevede che l'oggetto su cui si attiva il processo partecipativo debba essere definito in modo preciso e riportato nel progetto di partecipazione. Dall'esame dei casi considerati, si nota che quanto più, in fase di progettazione, si riesce a definire un oggetto del percorso ben delineato, tanto più le proposte, esito dei percorsi, risultano chiare e precise.

Per i progetti finalizzati all'elaborazione di regolamenti è certamente più "semplice" avere un oggetto puntuale (il regolamento degli istituti di partecipazione, il regolamento sui beni comuni, lo statuto stesso ecc..) e quindi i percorsi "producono" proposte ed esiti puntuali (un nuovo testo, l'inserimento di alcuni articoli o istituti, ecc..). Negli altri ambiti tematici ciò che fa la differenza è proprio la definizione dell'oggetto. Risultano puntuali le proposte di ambito territoriale che riguardano oggetti specifici, come la riqualificazione di un edificio o la trasformazione di un'area urbana, mentre vi sono oggetti di carattere più generale come quelli che, ad esempio, riguardano gli ambiti di pianificazione in campo ambientale o urbanistico. In questi casi si elaborano spesso proposte sotto forma di indirizzi o linee guida di cui non è sempre immediato verificarne l'attuazione.

Una seconda considerazione riguarda l'onere della comunicazione formale al Tecnico di garanzia, non prevista dalla precedente legge, ma introdotta dalla nuova legge e dai bandi regionali successivi. Come vedremo dagli esiti della rilevazione la prima comunicazione, cioè il recepimento del Docpp è attuata nella stragrande maggioranza dei casi (il 92%), mentre per quanto riguarda la decisione in merito agli esiti spesso non c'è una comunicazione dedicata e si riscontra una varietà di tipologie: la decisione nel merito può essere già inserita nella presa d'atto del Docpp, oppure l'ente approva una deliberazione puntuale, come nel caso dei regolamenti, oppure l'accoglimento (o meno) delle proposte rientra nella premessa di deliberazioni con oggetto più ampio, ad esempio quando si tratta della pianificazione urbanistica o ambientale.

Una terza considerazione, inoltre, riguarda le tempistiche di recepimento degli esiti da parte degli enti decisori: la legge non indica un termine entro il quale è necessario "decidere" e inviare le comunicazioni al Tecnico di garanzia. Si tratta, in realtà, di una scelta determinata dal fatto che i percorsi partecipativi afferiscono a temi e riguardano oggetti molto diversi tra loro: indicare un termine rigido entro cui decidere non agevolerebbe l'ente decisore. Tuttavia, non aver indicato un tempo entro il quale assumere le decisioni, da un lato lascia ancora una volta i partecipanti in una sorta di incertezza rispetto agli esiti e, d'altro lato, rende complesso e difficile reperire i dati per i monitoraggi e le valutazioni che la legge pone come funzione in capo alla Regione.

L'ultima considerazione riguarda i progetti presi in esame: si tratta complessivamente di **77 percorsi** finanziati dal Bando 2018 (n. 28 progetti), dal Bando Tematico 2019 (n. 11) e dal Bando 2019 (n. 38). Per questa analisi non sono stati considerati i progetti finanziati con il Bando 2020, perché ancora in corso.

I PROGETTI ESAMINATI



Per attuare la ricognizione sono stati esaminati i documenti del processo (Relazioni finali, Docpp, atti deliberativi, ecc.), le comunicazioni pervenute al tecnico di Garanzia, così come i siti di progetto e sono stati interpellati i referenti di progetto, ove necessario, per giungere a maggiori chiarimenti.³

Recepimento Documento di proposta partecipata

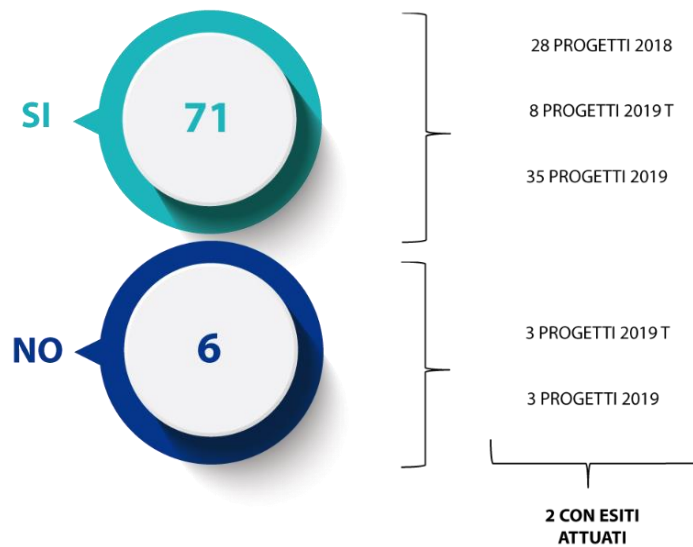
Per quanto riguarda il Bando 2018 tutti i 28 progetti sono stati recepiti con atto formale dell'ente decisore. Venti enti hanno comunicato direttamente o pubblicato sul proprio sito istituzionale il recepimento del DocPP, mentre in otto casi è stato necessario il sollecito del Tecnico di garanzia.

Per quanto riguarda invece il Bando tematico 2019, che riguardava esclusivamente percorsi partecipativi relativi a introduzione o modifica di regolamenti di partecipazione o a modifiche di statuto per l'inserimento di strumenti di partecipazione o altri regolamenti, in tre casi non è stato preso atto formalmente del Docpp, ma si dà atto nella Relazione finale che le proposte e gli esiti del processo saranno recepiti con atti della Giunta comunale.

Per i 36 progetti finanziati dal Bando Partecipazione 2019 sono tre i casi in cui non vi è un documento formale di approvazione; tuttavia, in due casi si rileva come l'attuazione degli esiti sia già in corso.

³ La ricognizione dei dati è aggiornata ad agosto 2021

I DOCPP: LA PRESA D'ATTO



77

Attuazione degli esiti

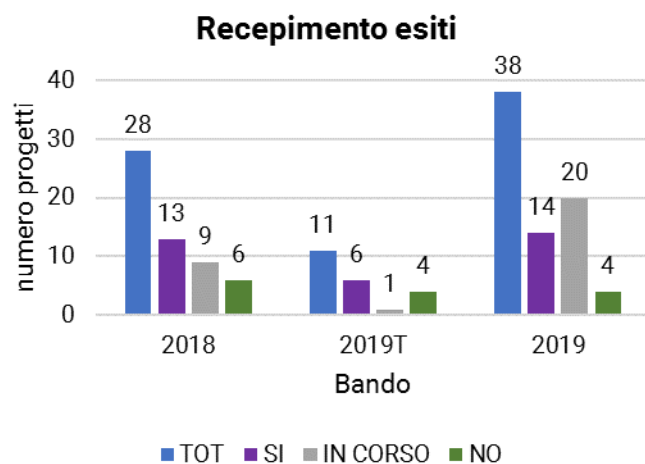
Per tutti i progetti presi in esame sono state analizzate le proposte contenute nel documento di proposta partecipata e verificato se tali proposte fossero state assunte dal decisore. La verifica dell'attuazione degli esiti presenta quelle specificità di cui si è più sopra accennato:

- la diversificazione delle proposte, che comporta a volte l'assunzione di deliberazioni puntuali come, ad esempio, l'approvazione di un regolamento, ed altre volte la necessità di rintracciare la proposta esito del percorso nelle premesse di una deliberazione di pianificazione;
- i tempi diversi da progetto a progetto, che significa che, ad esempio, per un percorso partecipativo nell'ambito dell'approvazione della pianificazione urbanistica non avremo comunicazioni in merito alle proposte se non ad approvazione del PUG;
- le modalità con cui si recepiscono gli esiti, quindi a volte nella stessa deliberazione di recepimento del Docpp, a volte in altri atti. In altri casi ci sono azioni di attuazione degli esiti, ad esempio iniziative proposte che vengono messe in atto anche senza un accoglimento formale.

Si è ritenuto che la classificazione più opportuna nell'ambito della presente rilevazione fosse quella relativa all'accoglimento delle proposte, indipendentemente dalla tipologia della proposta, dai tempi o dalla modalità.

Innanzitutto, in nessuno dei 77 casi esaminati c'è stata una formale decisione di NON recepimento delle proposte. I progetti sono quindi stati suddivisi in tre gruppi:

- progetti in cui c'è stato un espresso accoglimento;
- progetti i cui esiti sono in corso;
- progetti per i quali non c'è ancora stato un accoglimento espresso.



Anno del Bando	Totale progetti finanziati	Proposte accolte	Proposte in corso	Proposte ancora non accolte
2018	28	13	9	6
2019 ⁴	11	6	1	4
2019	38	14	20	4

Al primo gruppo di progetti appartengono i percorsi conclusi con l'approvazione delle proposte emerse, indipendentemente dalla modalità con cui sono state recepite. Si tratta del 46% per il Bando 2018, del 55% per il Bando tematico e del 37% per il Bando 2019.

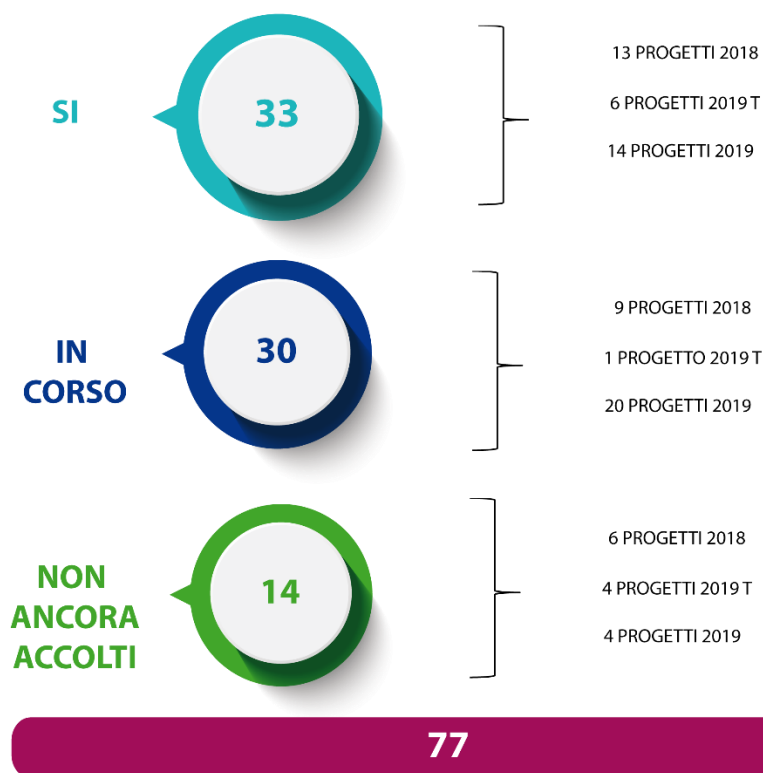
Per quanto riguarda il secondo gruppo, classificato come "in corso", si tratta di un insieme di progetti per i quali nella documentazione prodotta (ad esempio nella relazione finale, oppure nella stessa deliberazione di presa d'atto del Docpp) si afferma che l'accoglimento degli esiti è parte di un altro processo decisionale, oppure che gli esiti saranno assunti a seguito della disponibilità del bilancio. Rientrano in questo gruppo anche i progetti i cui esiti sono il punto di partenza per ulteriori percorsi. In tutti questi casi c'è un accoglimento delle proposte, anche se la loro attuazione viene demandata ad atti e momenti successivi.

Per il Bando 2019 questo gruppo è il più numeroso: si tratta del 53% dei progetti. Non bisogna dimenticare che questi sono i progetti del periodo Covid19, che hanno subito sensibili rallentamenti dettati dalla pandemia e che in molti casi si sono conclusi nei primi mesi del 2021 (molto oltre il termine previsto). Infine, il gruppo di percorsi partecipativi i cui esiti non sono stati ancora accolti⁵, che corrispondono al 14,2% del totale dei progetti.

⁴ Bando tematico

⁵ Gruppo classificato con l'etichetta "NO" del grafico

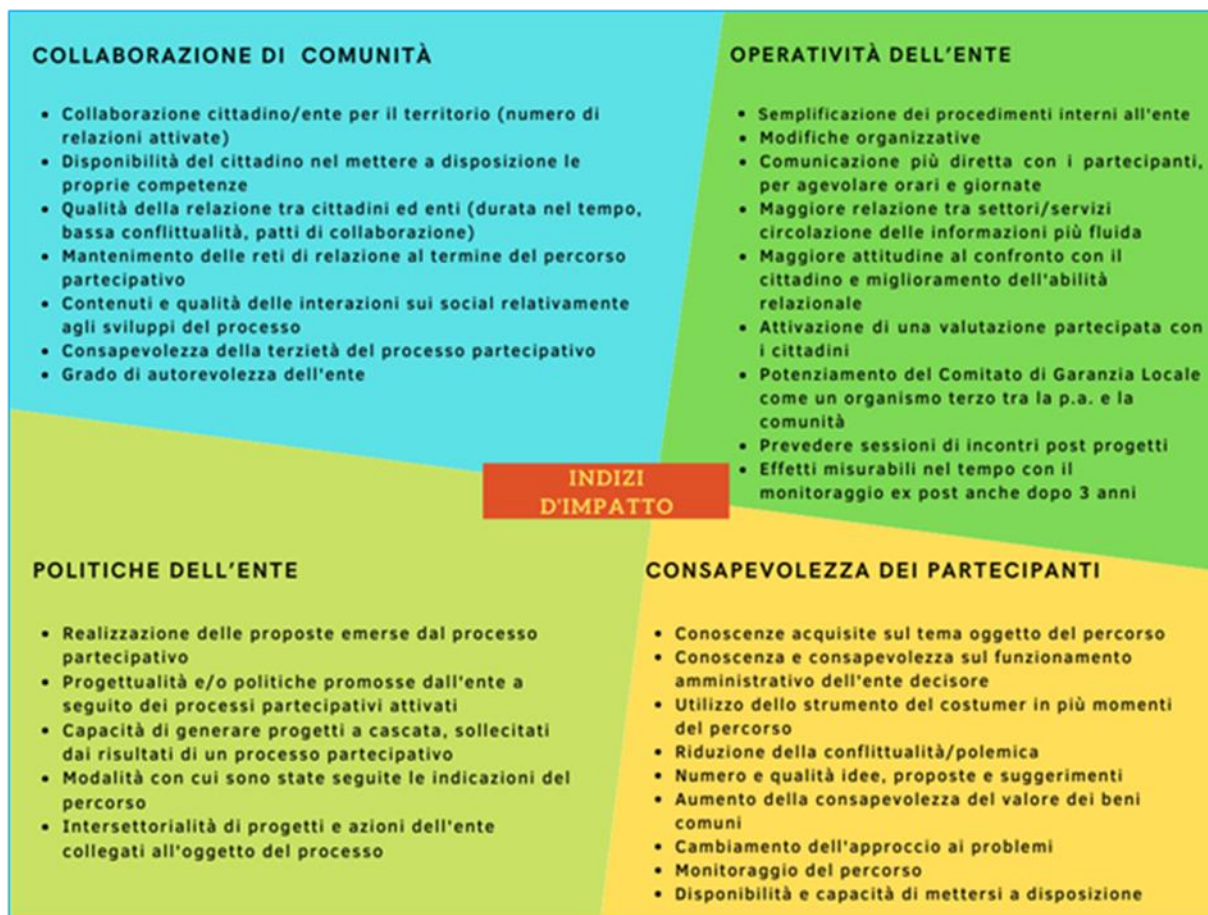
GLI ESITI



È interessante sottolineare che, oltre alle proposte scaturite dai percorsi partecipativi e riportati nei relativi Docpp, si riscontra in tutti i progetti un insieme di esiti difficilmente classificabili, molte volte anche inattesi, che tuttavia rendono i percorsi partecipativi un elemento prezioso per la comunità di riferimento. Si tratta di tutti gli aspetti che si possono definire di *empowerment* di comunità come la creazione di reti di collaborazione, la capacità di generare nuovi progetti, l'aumento di fiducia tra cittadini e amministrazioni, la qualità delle relazioni, la consapevolezza del valore dei beni comuni, ma anche aspetti relativi alla sfera dei singoli partecipanti, come l'acquisizione di competenze e capacità. Di eguale rilievo sono gli aspetti concernenti l'operatività dell'ente titolare della decisione, come ad esempio una maggiore consapevolezza dell'organizzazione in relazione agli strumenti partecipativi e alla partecipazione come valore, una mutata consapevolezza del rapporto con i cittadini e le cittadine o misure di semplificazione amministrativa.

Ancora da esplorare a fondo l'impatto dei percorsi partecipativi sulle politiche degli enti, non solo in termini quantitativi, ma anche nella dimensione del cambiamento di prospettiva nelle politiche strategiche, nel rapporto di sussidiarietà orizzontale e nell'azione di valutazione partecipata delle politiche stesse.

Il grafico sottostante, elaborato nell'ambito di uno studio sulla valutazione di impatto dei progetti partecipativi finanziati dalla Regione con i Bandi 2017 e 2018, evidenzia come gli "indizi d'impatto" possono essere riconducibili a diversi ambiti. In particolare, il grafico è il risultato delle considerazioni emerse durante un focus dedicato ai referenti e facilitatori dei due Bandi per indagare le possibili diverse percezioni relative all'impatto generato dai percorsi partecipativi.



Fonte: Studio per una valutazione d'impatto dei progetti partecipativi finanziati dalla Regione Emilia-Romagna, tesi di Sabrina Paoletti, Master universitario annuale di primo livello in "Proart- progettazione partecipata", Università IUAV di Venezia