



Master in
ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE
PUBBLICHE

A.A. 2017-2018

Elaborato finale

**La nuova legge della Regione Emilia-Romagna sulla
partecipazione: dall'analisi dell'esperienza in un'ottica di ciclo
della regolazione volto ad un continuo miglioramento -
Possibili spunti per la nuova stagione**

Studente **Barbara Cosmani**

n° matricola **967401**

Relatore **Dottoressa Micol Maggiolini**

Sommario

INTRODUZIONE	4
Capitolo 1 – La partecipazione.....	4
1.1 La partecipazione deliberativa	4
1.2 I principi dei processi partecipativi.....	6
1.2.1 L’inclusione.....	6
1.2.2 La trasparenza e la comunicazione	7
1.2.3 L’equità.....	8
1.2.4 La significatività dei processi	8
1.3 Gli elementi dei processi partecipativi.....	8
1.3.1 Il design dei processi.....	9
1.3.2 La mappatura dei partecipanti	10
1.3.3 Le risorse e i costi	10
1.3.4 Il capitale sociale	10
1.4 I Vantaggi dei processi partecipativi	11
1.5 Le minacce interne ed esterne dei processi partecipativi	11
1.6 Conclusioni.....	12
Capitolo 2 – L’analisi dell’impatto della regolamentazione.....	13
2.1 Il ciclo della regolazione.....	13
2.2 L’analisi di impatto della regolazione - Air e le consultazioni	13
2.3 La normativa statale in ottica di better regulation	15
2.4 L’esperienza della Regione Emilia-Romagna sull’analisi di impatto della regolamentazione-Air semplificato.....	16
Capitolo 3 – Un esempio della Regione Emilia-Romagna di analisi di impatto della regolamentazione: l’Air semplificato sulla nuova proposta di legge sulla partecipazione	18
3.1. La proposta di legge sulla partecipazione, un esempio di ciclo della regolazione e di strumenti di better regulation integrati tra loro	18
3.2 La scheda Air di analisi di impatto della regolamentazione del progetto di legge sulla partecipazione	20
3.2.1 Descrizione del contesto normativo.....	20
3.2.2 Rapporto sulle consultazioni.....	23
3.2.3 Individuazione e valutazione delle opzioni di intervento (Opzione 0 - Status quo, Opzione Alternativa - Interventi amministrativi, Opzione prescelta - Progetto di legge)	27
3.2.4 Descrizione dello strumento per il controllo e il monitoraggio degli effetti dell’intervento: la clausola valutativa	29
3.3 Conclusioni.....	29
Capitolo 4 – Mappatura ragionata dei processi partecipativi	31
4.1 Conclusioni.....	46

Capitolo 5 – I casi studio	47
5.1 La Metodologia adottata	47
5.2 L'intervista ai testimoni privilegiati.....	48
5.3 I casi studio e l'intervista agli esperti, ai facilitatori e ai politici	53
5.3.1 "Ferrara mia"	53
5.3.2 "Dalla partecipazione all'engagement: verso un nuovo modello di bilancio partecipativo per il Comune di Anzola dell'Emilia – TO B!".....	57
5.3.3 "Welfare dell'Aggancio-pratiche partecipative per l'attivazione competente delle sentinelle del Comune di Cervia"	62
5.4 Conclusioni.....	67
6 CONCLUSIONI.....	71
7 Bibliografia.....	74
8 Ringraziamenti	76
9 ALLEGATI.....	77
9.1 <i>INTERVISTA AL CONSIGLIERE TORRI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA</i>	77
9.3 <i>INTERVISTA AL CONSIGLIERE BERTANI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA</i>	79
10 ALLEGATO NORMATIVO	89

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di tesi “La nuova legge della Regione Emilia-Romagna sulla partecipazione: dall’analisi dell’esperienza in un’ottica di ciclo della regolazione volto ad un continuo miglioramento; possibili spunti per la nuova stagione”, parte dall’analisi dell’esperienza condotta con la precedente legge regionale abrogata, la n. 3 del 9 febbraio 2010 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” e intende fornire degli elementi di potenziale interesse per la nuova stagione che si avvia con la recente normativa approvata, la legge regionale numero 15 del 22 ottobre 2018 “Legge sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”.

Il primo capitolo della tesi intende fornire una riflessione sulla democrazia deliberativa e riporta le caratteristiche, i vantaggi e i limiti della partecipazione basandosi sulla letteratura di riferimento.

Nel secondo capitolo è riportata una descrizione del ciclo della regolazione che integra i diversi strumenti: Air, Vir e consultazioni. Nello specifico viene focalizzata l’attenzione sull’analisi dell’impatto della regolazione - Air.

Il terzo capitolo è relativo allo strumento utilizzato dall’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna per l’analisi d’impatto della regolamentazione – “Air semplificata” su nuovi progetti di legge e riporta l’esperienza svolta sul progetto di legge sulla partecipazione ora divenuta legge regionale n. 15 del 2018. La scheda Air semplificata sul nuovo progetto di legge sulla partecipazione è stata presentata il 2 ottobre 2018 in sede di Commissione I “Bilancio, Affari generali ed istituzionali” e a seguire si è svolta un’audizione di esperti della materia: Francesca Gelli dell’Università IUAV di Venezia e Rodolfo Lewanski dell’Università di Bologna. Il giorno precedente la Commissione I aveva consultato in udienza conoscitiva i rappresentanti della società regionale per acquisire nel merito osservazioni e proposte, in vista del successivo esame del testo.

Il quarto capitolo descrive i processi partecipativi finanziati dalla Regione Emilia-Romagna dal 2012 al 2018 attraverso una mappatura ragionata con l’ausilio di tabelle e grafici.

Il quinto capitolo descrive la metodologia utilizzata per individuare i testimoni privilegiati interni all’Ente, esperti dei processi partecipativi finanziati con la Ir n.3/2010, al fine di identificare tre best practice sul territorio regionale da analizzare attraverso interviste svolte in profondità.

Il sesto capitolo riporta gli esiti delle interviste in profondità rivolte ad amministratori a funzionari, esperti e facilitatori che hanno partecipato ai tre processi partecipativi relativi al Comune di Cervia, al Comune di Ferrara ed Anzola dell’Emilia individuati come virtuosi sul territorio regionale.

Le risposte fornite si auspica che possano offrire elementi utili al Tecnico di Garanzia della partecipazione per la redazione di linee guida e per la predisposizione della relazione annuale prevista dal nuovo progetto di legge.

Capitolo 1 – La partecipazione

1.1 La partecipazione deliberativa

Il contesto politico attuale è caratterizzato dalla crisi della democrazia rappresentativa e dalla maggiore consapevolezza e sensibilità della cittadinanza rispetto le tematiche legate alla salute, alla sicurezza e alla conservazione del territorio, in un’era caratterizzata dalla complessità scientifica e tecnica.

“La partecipazione degli italiani appare più bassa della media europea: solo il 23% ha firmato una petizione (rispetto al 34% della media UE27), solo il 22% ha espresso le proprie opinioni in internet o nei social media (contro il 28% della UE), il 16% si è confrontato con gli amministratori locali (18% UE), il 5% con un politico nazionale (10% UE); il 56% non ha intrapreso nessuna di queste attività, rispetto al 42%” (Commissione Europea ,2013, p 29)

La partecipazione elettorale, e la consultazione sulla formazione delle politiche e leggi rientrano tra gli indicatori del benessere del Better Life Index che l’OECD ha iniziato a sviluppare nel 2011. La partecipazione è presente anche fra gli indicatori dell’Indice Quars (Qualità regionale dello sviluppo), elaborato da Sbilanciamoci, e nel 2010 la Regione Emilia -Romagna figurava per tale dimensione ai primi posti insieme al Trentino-Alto Adige e la Lombardia.

Il Rapporto sul Benessere Equo sostenibile – BES 2017 pubblicato da Istat riporta a pag 95 che “nel nostro Paese, gli indicatori che esplorano la relazione tra governance e benessere mostrano una diffusa insoddisfazione nei confronti di tali istituzioni: l’affluenza al voto è costantemente diminuita nel corso degli ultimi anni e la fiducia verso i partiti politici, il sistema giudiziario e il Parlamento si mantiene scarsa, anche se recentemente emergono lievi miglioramenti”

Si riporta a dimostrazione di tale sfiducia politica e nelle istituzioni parte della tabella presente a pag 106 del Rapporto sul Benessere Equo sostenibile – BES 2017

Indicatori per regione e ripartizione geografica

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Partecipazione elettorale (a)	Fiducia nel Parlamento italiano (b)	Fiducia nel sistema giudiziario (b)	Fiducia nei partiti (b)	Fiducia in altri tipi di istituzioni (b)
	2014	2016	2016	2016	2016
Piemonte	67,4	3,6	4,2	2,5	7,3
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	49,6	3,4	4,2	2,5	7,4
Liguria	60,7	3,8	4,4	2,7	7,3
Lombardia	66,4	3,5	4,0	2,5	7,3
Trentino-Alto Adige/Südtirol	52,7	3,5	4,4	2,9	7,6
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>52,3</i>	<i>3,5</i>	<i>4,6</i>	<i>3,1</i>	<i>7,5</i>
<i>Trento</i>	<i>53,1</i>	<i>3,5</i>	<i>4,2</i>	<i>2,6</i>	<i>7,6</i>
Veneto	63,9	3,1	3,4	2,1	7,2
Friuli-Venezia Giulia	57,6	3,5	4,0	2,5	7,5
Emilia-Romagna	70,0	3,7	4,1	2,6	7,4
Toscana	66,7	3,8	4,2	2,6	7,2
Umbria	70,5	3,6	4,0	2,6	7,1
Marche	65,6	3,6	4,0	2,4	7,2
Lazio	56,4	3,8	4,4	2,5	7,3
Abruzzo	64,1	3,6	4,0	2,3	7,1
Molise	54,8	3,4	4,0	2,3	6,9
Campania	51,1	4,2	5,0	3,2	7,0
Puglia	51,5	3,8	4,4	2,5	7,2
Basilicata	49,5	3,7	4,4	2,5	6,9
Calabria	45,8	3,8	4,7	2,7	7,0
Sicilia	42,9	3,7	4,7	2,3	7,1
Sardegna	42,0	3,0	4,1	1,9	7,3
Nord	65,4	3,5	4,0	2,5	7,3
Centro	61,8	3,8	4,3	2,5	7,2
Mezzogiorno	48,8	3,8	4,6	2,6	7,1
Italia	58,7	3,7	4,3	2,5	7,2

(a) Per 100 aventi diritto;

(b) Fiducia media su una scala 0-10 espressa da persone di 14 anni e più;

(c) Per 100 eletti;

(d) Percentuale di donne sul totale dei componenti;

(e) Esclusi i senatori e i deputati eletti nelle circoscrizioni estero e i senatori a vita;

(f) Durata media in giorni.

(g) Numero di detenuti per 100 posti disponibili definiti dalla capienza regolamentare.

La crisi della democrazia e della rappresentatività politica può essere spiegata da quanto scrive Lewanski (2016: p 106) *“Se molti cittadini oggi sono poco interessati alla politica e a farsi opinioni “solide” sulle questioni pubbliche, ciò è forse dovuto al fatto che l’esperienza ha insegnato che loro contano ben poco»*.

Come scrivono Bobbio e Pomatto (2007, p 9) *«il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche costituisce un tentativo di dare una risposta non populistica alla crisi della politica»* e come sostiene Nadia Urbinati nel 2012, la risposta può derivare da un processo rigenerativo, innovativo che riporti fiducia nei cittadini e quindi come riportato da John Dewey (1927, trad. it. 1971, p 114) *“la risposta alla crisi della democrazia potrebbe essere all’opposto più democrazia»*.

Nella letteratura e nella prassi i termini “democrazia”, “dialogo”, “deliberazione” e “discorso” sono variamente abbinati tra loro; Habermas (1996, p 300). per esempio, scrive di democrazia deliberativa e sostiene che a fianco delle istituzioni rappresentative sono presenti attori non istituzionalizzati ed informali che intervengono nella discussione, influenzano l’agenda e la decisione finale, parla di *«governo mediante la discussione»*.

La partecipazione avviene in contesti deliberativi nei quali soggetti diversi dialogano in contesti predefiniti, strutturati in cronoprogrammi al fine di giungere ad un risultato condiviso in merito al medesimo oggetto di discussione.

La democrazia deliberativa è esercitata in arene nelle quali le discussioni sono aperte e libere e le interazioni discorsive, in genere di prossimità; sono inclusive e si svolgono in un clima di rispetto e di ascolto reciproco e come riporta Hauptmann nel 2011, *«La società – almeno potenzialmente – è formata da una pluralità di arene deliberative, che a loro volta formano reti interconnesse che contribuiscono a una discussione libera nella sfera pubblica e costituiscono «scuole di democrazia deliberativa»* Hauptmann (2011, p 405 e 410).

La democrazia deliberativa, rappresenta quindi quel dialogo tra amministrazioni e cittadini informato, empowered e inclusivo così come sostenuto anche da Lewanski. (2016, p 104-109).

Come scrive Lewanski (2016, p 42) «*L'idea della "deliberazione" non è affatto nuova, e anzi è connaturata all'idea stessa di democrazia. L'agorà dell'antica polis greca era il luogo della discussione degli affari pubblici, dove si confrontavano le argomentazioni e la loro forza persuasiva*».

Al fine di garantire un equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia deliberativa è importante porre l'attenzione su una corretta comunicazione, appropriata in base ai partecipanti e che garantisca circolarità nelle informazioni.

Le minacce della democrazia deliberativa sono:

- sul fronte istituzionale, la sindrome cosiddetta DAD (Decido-Annuncio-Difendo), che indica una modalità di consultazione "a valle" del ciclo di vita del processo decisionale, l'ente si "chiude" in difesa portando argomentazioni giuridiche, o tecniche o di emergenza a sostegno della decisione presa. I comitati locali di cittadini però hanno spesso al loro interno tecnici che mettono in difficoltà e smentiscono i tecnici istituzionali, portando i singoli cittadini non esperti a una delegittimazione complessiva delle istituzioni;
- sul fronte della società civile, la nota sindrome NIMBY (Not in My Back Yard – Non nel mio giardino), che sintetizza un atteggiamento di rifiuto da parte di cittadini e associazioni organizzate o comitati locali auto-organizzati, rispetto a progetti previsti nel territorio in cui vivono o operano;
- sul fronte tecnico-amministrativo, è diffusa anche la modalità chiamata NIMO (Not In My Office - Non di pertinenza del mio ufficio-settore), intesa come tendenza alla de-responsabilizzazione delle competenze all'interno delle istituzioni e dei vari uffici.

1.2 I principi dei processi partecipativi

I processi partecipativi dovrebbero tener conto di alcuni principi quali: significatività dei processi, uguaglianza, inclusione, informazione, trasparenza, equità, legittimità, efficacia, cooperazione, fiducia, valutazione e rendicontazione

1.2.1 L'inclusione

I processi partecipativi giungono ad una deliberazione quando riescono a far dialogare tra loro attori con opinioni, vedute e posizioni differenti. Il dialogo è strutturato e a volte partecipato da esperti che apportano informazioni e rendono tutti ugualmente partecipi. L'ente proponente dovrebbe infatti garantire uguali opportunità di partecipazione cercando di offrire informazioni, conoscenze e risorse adeguate finalizzate anche al superamento delle disuguaglianze, in quanto la diversità arricchisce le vedute e la deliberazione risulta più equa e volta davvero ad un fine collettivo.

Come sostengono D. Acemoglu e J. Robinson (2012, p 108) «*Prima o poi la scarsa distribuzione del potere e della possibilità di esercitarlo pregiudicherà le condizioni stesse della prosperità economica, a meno che le istituzioni non si trasformino, diventando inclusive*».

Nella maggior parte dei casi i processi partecipativi sono aperti a chiunque voglia partecipare questo è detto principio della "porta aperta", alcuni studiosi sostengono che c'è un'autoselezione naturale basata sui cittadini più attivi, più motivati, più interessati e con maggiori risorse in termini dialogici, culturali, informativi e di tempo. Tale autoselezione potrebbe generare distorsione in quanto i partecipanti non sarebbero rappresentativi della popolazione, nello stesso tempo le persone auto-selezionate sono più motivate e forse più critiche e potrebbero portare a visioni diverse e soluzioni innovative se capaci di dialogare e giungere ad un esito condiviso.

Per spiegare un processo di autoselezione condizionato dalla comunicazione fornita a monte dell'intervento si prende come esempio il caso "La Gronda di Genova", che rappresenta il primo caso italiano di Dibattito Pubblico "alla francese" che si è svolto da dicembre 2008 ad aprile 2009 ed è stato condotto da una commissione di esperti italiani e francesi, presieduta da Luigi Bobbio.

La Gronda di Genova riguarda la realizzazione di un nuovo tracciato autostradale di circa 20 km dell'arteria ormai obsoleta e congestionata, su cui insiste il traffico veicolare urbano, regionale e internazionale.

Nel caso del Dibattito Pubblico relativo alla Gronda di Genova, la "porta aperta" ha assicurato la presenza degli oppositori, ma non dei possibili favorevoli e come scritto dalla Commissione per il Dibattito Pubblico nel 2009 «*La partecipazione è stata intensa e appassionata, ma anche unilaterale*». Tale fenomeno potrebbe essere spiegato dal fatto che per far partecipare chi era maggiormente colpito e quindi interessato dalla questione, sono state volutamente divulgate le aree potenzialmente interessate dalla realizzazione del nuovo tracciato autostradale ma questo non ha promosso la partecipazione di coloro che erano indirettamente interessati (i potenziali «beneficiari» cioè gli abitanti del viadotto Morandi) e quindi non si sono ascoltate le loro opinioni.

L'oggetto del Dibattito contemplava solo opzioni relative al tracciato sulla Val Polcevera e non prevedeva altre soluzioni per ovviare al problema della mobilità nell'area, gli incontri di tipo assembleare, a parte alcuni

laboratori ristretti di progettazione, si sono svolti in un'arena aperta e non c'è stato spazio per dialogo e i tempi previsti erano di 3 mesi (inferiori ai 4 del Dibattito Pubblico francese).

Il percorso relativo alla Gronda di Genova ha presentato alcuni punti forti tra i quali:

- la trasparenza in ogni fase del processo, sul sito sono sempre state pubblicate le informazioni e i "quaderni degli attori" tra cui gli interventi dei gruppi d'interesse
- le proposte alternative dei cittadini ai cinque tracciati individuati da Autostrade per l'Italia
- il contributo di semplici cittadini ma comunque esperti del territorio è stato accolto dagli ingegneri di Autostrade SpA e il processo ha quindi portato ad un risultato inaspettato meno impattante rispetto ai tracciati autostradali inizialmente proposti

Tutti gli eventi partecipativi presentano un'autoselezione dei partecipanti anche qualora le persone siano selezionate casualmente poiché chi accetta l'invito è un numero limitato di persone, il tasso di adesione oscilla infatti tra il 2 e il 20%.

Le motivazioni che spingono ad aderire ad un processo partecipativo sono svariate: alcuni cercano utilità specifiche, altri sono mossi da dovere civico, qualcuno lo fa per acquisire conoscenze e competenze, per sentirsi parte di una comunità, per curiosità, per stabilire nuovi legami e si sente gratificato nel partecipare ad un gruppo.

I soggetti sono più disponibili ad intervenire in un percorso partecipativo locale che tratta di interventi concreti con implicazioni sul loro vivere quotidiano (un'opera, il rifacimento di una piazza, le risorse economiche di un bilancio, i servizi di welfare locali, ecc...).

I partecipanti devono sentirsi utili, percepire che le loro opinioni saranno tenute in considerazione sulla decisione finale. Un processo partecipativo intrapreso quando tutto è già deciso solo per confermare una scelta fatta crea sfiducia e allontana i cittadini che hanno dedicato tempo, risorse e impegno.

I promotori dei processi dovrebbero impegnarsi a divulgare il percorso solo se sono chiare le intenzioni circa l'influenza che il percorso potrà esercitare sulle loro decisioni.

In certi casi anche la corresponsione di un compenso economico può motivare la scelta del cittadino a partecipare, anche servizi aggiuntivi di altro tipo potrebbero facilitare la partecipazione e soprattutto la partecipazione dei soggetti più deboli.

Come scrive Lewnski (2016:101) in riferimento a Elstub e McLaverty (2014, p 9), «*le diseguaglianze sociali possono risultare di ostacolo alla deliberazione*» e come sostenuto da Kleinmann (et al. 2011, 230-1); «*il riconoscimento di un'indennità può in particolare consentire la partecipazione di persone appartenenti a gruppi meno abbienti (quali pensionati, studenti, disoccupati) che danno valore anche a una cifra modesta*».

1.2.2 La trasparenza e la comunicazione

Una corretta informazione è fondamentale per conferire trasparenza a tutto il percorso e legittimare l'agire dell'ente e le scelte.

Come sostenuto da Lewnski (2016, p 145) «*maggiore trasparenza nel processo decisionale, ostacola la corruzione e ridimensiona la percezione che l'agenda sia guidata solo da gruppi d'interesse e dalla distribuzione sociale del potere*».

La comunicazione dovrebbe essere semplice, chiara e completa in modo da favorire la massima inclusione, motivare i partecipanti e creare relazioni stabili nel tempo tra gli stessi soggetti e l'amministrazione. Le informazioni date risultano importanti per aumentare le competenze, le conoscenze e educare al senso civico. Anche la capacità di ascolto da parte dell'amministrazione gioca un ruolo fondamentale per comunicare correttamente, in maniera trasparente, semplice e chiara al fine di creare disponibilità da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Durante tutto il percorso partecipativo, informazioni, comunicazioni idonee, mantengono viva l'attenzione dei partecipanti e la disponibilità di questi a continuare fino alla fine del percorso. Inoltre, i partecipanti sono sentinelle dei processi sul territorio e comunicano l'esperienza alla loro rete relazionale e quindi anche il "passaparola" funge da catalizzatore di nuovi interessi e soggetti. Una corretta comunicazione dei risultati degli esiti del processo e dei loro effetti sulla decisione dell'ente è importante per creare fiducia e avvicinare i cittadini alle istituzioni in modo aperto e costruttivo.

La comunicazione dovrebbe essere:

- chiara, semplice, affidabile
- corretta fin dall'inizio del percorso partecipativo sull'effettiva possibilità per i partecipanti di incidere sulla decisione finale
- bidirezionale, per permettere ai cittadini sia di essere ascoltati sia di ricevere risposte attendibili
- accessibile e comprensibile a tutti senza complicazioni dovute ad un linguaggio troppo tecnico e/o burocratico
- autorevole, ovvero che rispecchi l'autorevolezza dell'ente promotore
- tempestiva e aggiornata
- idonea a stimolare l'adesione e a coinvolgere tutti gli strati sociali interessati all'oggetto del tema trattato nel percorso partecipativo

- innovativa e capace di catturare l'attenzione
- partecipata, cioè i partecipanti possono essere coinvolti nella creazione di un'identità grafica o nella creazione di prodotti informativi a monte, in itinere e al termine del processo.

Come sostenuto da Bobbio nel 2007 «Durante lo svolgimento del processo, è necessario alimentare un flusso continuo di informazioni su ogni aspetto del percorso, anche di metodo e di merito», Lewanski nel 2016 scrive inoltre che «La comunicazione deve essere rivolta sia a quella limitata porzione di cittadini che partecipa, per informarli, aggiornarli e tenere vivo l'interesse sullo stato dei fatti, sia a chi non partecipa direttamente, che deve comunque essere "informato dell'esistenza del processo, delle sue finalità e delle modalità di svolgimento, degli sviluppi e degli esiti, compresa la messa in atto delle indicazioni emerse"».

1.2.3 L'equità

Un processo partecipativo dovrebbe essere equo, neutrale e agire in un'ottica di bene comune e non di interessi forti che minano la credibilità delle istituzioni e creano sfiducia da parte dei cittadini.

I processi partecipativi che spesso sono promossi da enti pubblici dovrebbero prevedere figure terze che sovrintendano il percorso, in modo tale da garantire imparzialità. Un esempio di figura terza che promuove e sovrintende i processi è fornito dall'istituzione di autorità indipendenti dal sistema politico come nel caso della Commissione per il Dibattito Pubblico francese – responsabile dei processi di *Débat Public* o dell'Autorità per la partecipazione della Regione Toscana istituita dalla l.r. n.69/07. Un'altra possibilità è data dal comitato di garanzia, composto dai componenti dell'ente proponente, da associazioni, organizzazioni interessate al processo e dagli stessi partecipanti. Il comitato di garanzia ha la funzione di monitorare tutte le fasi del processo, comunicare gli esiti degli incontri, fornire informazioni corrette e idonee in breve tempo, vigilare sul corretto svolgimento, sulle metodologie adottate e le professionalità coinvolte.

1.2.4 La significatività dei processi

I processi andrebbero attuati solo se sono significativi, se esiste la possibilità di accoglimento del risultato da parte dell'ente decisore. In caso contrario si genera una sfiducia da parte dei cittadini nei confronti dell'amministrazione che ha promosso il processo e un ritorno negativo anche in termini di capitale sociale, l'individuo rimane chiuso sui suoi interessi personali e non si apre ad una visione di bene comune. Questo aumenta la conflittualità e la sfiducia e come scritto da Lewanski (2016, p 152) che riprende quanto citato da Andersson (et al. 2013) «a volte nessuna partecipazione può essere meno dannosa di una cattiva partecipazione».

1.3 Gli elementi dei processi partecipativi

Un processo partecipativo può essere avviato quando è presente un conflitto oppure quando occorre la conoscenza dei cittadini per attuare una scelta su opere importanti per il territorio, su servizi utili e per rispondere a bisogni espressi da parte della comunità.

I processi partecipativi, in alcuni casi, sono previsti per legge come in certe politiche di sviluppo locale, nei piani strategici, nei processi di Agenda 21, nella definizione dei piani di zona, nelle scelte urbanistiche di rigenerazione urbana.

La partecipazione può essere anche lo strumento per indurre i soggetti a comportamenti conformi alla realizzazione dell'interesse generale anche su temi quali la tutela ambientale, la salute, la sicurezza.

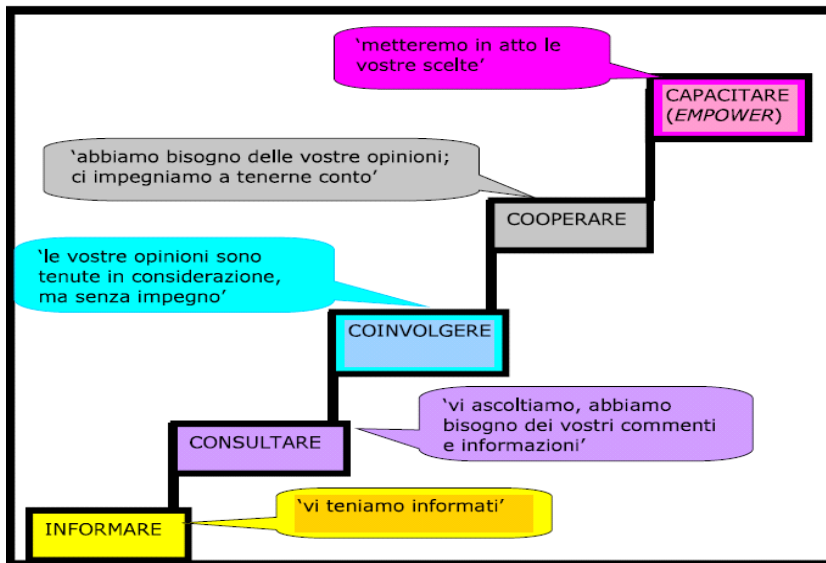
L'ente deve considerare in quale fase avviare un processo partecipativo e dovrebbe essere consapevole dei risultati che derivano dalla propria scelta, nello stesso tempo non dovrebbe essere reticente nel tornare indietro quando una progettazione è ad uno stadio avanzato poiché il rischio è di generare conflitti dovuti ad una scelta unilaterale che potrebbero portare comunque ad una perdita in termini sociali oltre che economici.

I livelli di partecipazione legati ad un processo che un ente può attuare sono:

1. informazione: l'ente decisore informa su una decisione presa e il cittadino non partecipa al processo decisionale. Il coinvolgimento dei cittadini è limitato alla formalità, viene offerta un'informazione unidirezionale dall'alto verso il basso
2. consultazione: il processo è iterativo in quanto i partecipanti ad un momento di consultazione sono ascoltati dall'ente decisore che sceglie in che modo tener conto di quanto espresso dagli stessi
3. progettazione partecipata: partecipanti ed ente promotore/decisore attraverso il percorso partecipativo elaborano insieme un risultato finale
4. empowerment: insieme all'ente promotore/decisore i partecipanti concorrono nella gestione della deliberazione finale

Gli ultimi due livelli corrispondono ad una partecipazione più alta poiché viene riconosciuto un potere ai cittadini e l'ultimo punto conferisce responsabilità anche nell'agire.

Scala della partecipazione (R. Lewanski da International Association for Public Participation -IAP2)



I vantaggi che traggono i decisori da un processo partecipativo corrispondono ad un riconoscimento di immagine, aumento di fiducia da parte dei cittadini, una condivisione delle scelte, un aumento di capitale sociale, un risparmio di risorse tangibili e intangibili. I rischi derivati dall'ignorare gli esiti di un processo sono relativi ad un mancato riconoscimento di legittimità e alla perdita di credibilità dell'ente. Ai partecipanti va comunque comunicato che il potere decisionale rimane a capo dell'ente decisore, il quale deve tener conto di quanto emerso dal processo e motivare la propria scelta in modo chiaro, trasparente e diffuso a tutta la cittadinanza. La rendicontazione dovrebbe accompagnare tutto il percorso e il risultato del processo partecipativo e il suo impatto sulla decisione finale dell'ente deve trovare ampia divulgazione. I risultati dovrebbero essere visibili in tempi ragionevoli per non creare delusioni in chi ha dedicato tempo ed energie partecipando ad un processo.

I cittadini aumentano le competenze e agiscono per il bene comune e non solo per i propri interessi e si sentono parte di una comunità rappresentata da amministratori "giusti" nei quali ripongono fiducia.

Chi promuove i processi partecipativi lo fa con un obiettivo e ha una grande responsabilità, deve aver chiaro i vantaggi ma anche gli svantaggi, deve agire con correttezza, trasparenza e inclusività, poiché la manipolazione del percorso per confermare una decisione già intrapresa o assecondare poteri forti porta ad un allontanamento dei cittadini dall'amministrazione, alla chiusura e a una totale sfiducia nei confronti dei rappresentanti politici.

Quando si progetta un percorso partecipativo occorre perciò tenere conto degli aspetti che di seguito vengono descritti.

1.3.1 Il design dei processi

Nei processi partecipativi la correttezza della procedura influisce sul risultato finale e quindi sulla deliberazione, pertanto è fondamentale progettare a monte il processo, raccogliere informazioni su altri progetti simili al fine di evitare duplicazioni inutili e coinvolgere fin da subito i settori interessati interni all'ente promotore/decisore. Un dialogo aperto e costruttivo con i tecnici dei settori coinvolti risulta utile sia nella fase di progettazione che nella fase di attuazione poiché rende il flusso di informazioni bidirezionale e arricchisce le competenze e le conoscenze dei partecipanti ma rompe anche certi schemi lavorativi rigidi, consolidati nel tempo e a volte obsoleti.

Lo scambio fra saperi di inesperti e specialisti è utile poiché i cittadini conoscono i bisogni del territorio e apportano un'innovazione nell'operato dei tecnici dell'amministrazione.

I rischi da tenere in considerazione sono legati all'intervento di esperti e tecnici che offrendo aumento di conoscenza e informazioni possono comunque influenzare le decisioni e nello stesso tempo tra i partecipanti sono presenti soggetti con conoscenze e competenze elevate che possono offrire punti di vista diversi e a volte contrastanti.

Il design del processo prevede una suddivisione in fasi, l'applicazione di metodi e di professionalità dedicate ed è soggetto a modifiche durante lo svolgimento dovute all'ingresso in scena di attori che ridefiniscono le regole del gioco.

Le operazioni sommariamente si distinguono in:

- verifica della fattibilità
- formulazione dell'agenda: obiettivo, target, rappresentatività
- progettazione del percorso: azioni, metodi, reclutamento, comunicazione, logistica, tempistica
- conduzione degli eventi

- comunicazione
- restituzione degli esiti ai partecipanti e alla comunità
- monitoraggio degli esiti
- valutazione

1.3.2 La mappatura dei partecipanti

I partecipanti a volte non rispecchiano l'intera comunità poichè in una logica della "porta aperta" come quella maggiormente scelta per promuovere i processi partecipativi, avviene un'autoselezione naturale e quindi solo una minima parte della popolazione interviene, quella maggiormente interessata o la più attiva socialmente e politicamente. Il rischio che si corre è relativo ad una scarsa rappresentatività di tutte le voci interessate alla tematica affrontata.

Risulta quindi fondamentale un'attività di "mappatura" al fine di coinvolgere gli interessati della questione da trattare.

Per ovviare al problema di scarsa rappresentatività degli interessi generali occorre riflettere sull'esclusione di coloro che vorrebbero partecipare ma non hanno la possibilità di farlo per motivi diversi: paura nel confrontarsi, nel parlare in gruppo, nell'approcciarsi con l'amministrazione, mancanza di informazione, paura di essere inadeguati, non all'altezza della situazione, mancanza di tempo, fragilità sociale, ecc...Talvolta però sono i soggetti più forti che non sono disponibili al confronto per non recedere sulle loro opinioni e decisioni. I soggetti più deboli sono quelli più restii nel partecipare ai processi e confrontarsi in incontri pubblici, sono anche coloro che hanno scarse occasioni di espressione e che difficilmente sono contattabili. Una modalità che potrebbe risultare appropriata per tali categorie è quella di agire indirettamente attraverso reti di contatto e azioni di outreach.

1.3.3 Le risorse e i costi

Un processo partecipativo richiede risorse adeguate per essere di qualità, ben organizzato, con professionalità dedicate, chiari e completi materiali informativi e attrezzature idonee. Oltre alle risorse economiche i processi partecipativi richiedono tempi idonei per lo svolgimento e luoghi adatti alla conduzione di sessioni plenarie e di incontri più ristretti, di laboratorio, anche al fine di garantire la partecipazione paritaria e di genere.

Altre risorse sono relative ai rappresentanti politici che credono nel processo e vi partecipano, così come il personale dedicato interno all'ente, anche appartenente a più settori, e i facilitatori che sono quelle figure terze esterne e neutrali che garantiscono legittimità e trasparenza al processo.

I facilitatori promuovono un dialogo aperto ed equo tra le parti, stimolano la condivisione di regole e l'informazione in ogni fase. Il loro operato agevola e favorisce la massima inclusione ed è volto al raggiungimento di una deliberazione condivisa frutto di mediazione tra le parti e superamento dei conflitti.

I facilitatori utilizzano metodologie che agevolano l'inclusione e la circolarità delle informazioni creando un clima di fiducia.

Come scritto da Lewanski (2016, p.163) che riprende quanto sostenuto da Forester (1999, p 12). «*i facilitatori dovrebbero essere capaci al contempo di empatia e capacità critica, di distacco e vicinanza*».

Parte della spesa potrebbe provenire da riconoscimenti e servizi (babysitting, pasti, coffee breaks, trasporti). L'entità delle risorse varia in base al tipo di processo partecipativo, all'oggetto da trattare, al target da coinvolgere, alla dimensione territoriale.

Per fare un esempio, con dati tratti dalla Commissione per il Dibattito Pubblico del 2009 relativo alla Gronda di Genova, il processo è costato 191.000 euro di cui un terzo a carico del Comune e il restante di Autostrade SpA.

Per motivi di trasparenza anche i costi del processo partecipativo andrebbero comunicati con l'obiettivo di divulgare che si tratta di un investimento per la collettività e non una spesa a fondo perduto.

1.3.4 Il capitale sociale

La probabilità di successo di un processo partecipativo dipende dall'impegno dei cittadini nel loro compito dialogico deliberativo e dalla responsabilità dell'ente promotore nel garantire processi equi, chiari, neutrali e decisioni trasparenti.

L'istituzionalizzazione dei processi partecipativi porta le autorità a prendere in considerazione gli stessi e gli esiti che ne derivano.

La "azione comunicativa" nella "situazione discorsiva ideale" prospettata da Habermas, una delle pietre miliari della teoria deliberativa, è una conversazione, libera da vincoli o distorsioni, paritaria, basata sullo scambio razionale di argomentazioni grazie a cui si è in grado di elevarsi sopra gli interessi egoistici, le ideologie e i pregiudizi per giungere a un consenso.

La partecipazione che produce identità sociale, fiducia e che crea legami volti alla cooperazione per la gestione del bene pubblico, crea benessere e innalza la qualità della vita.

L'aumento di capitale sociale prodotto dai processi partecipativi ha ricadute astratte sugli individui che però si potrebbero misurare attraverso alcuni caratteri quali il maggior rispetto per la cosa pubblica, il minor isolamento e la cooperazione.

Quindi come scritto da Chappell (2007, p. 14) «*Oltre a rafforzare le competenze civiche dei singoli cittadini, sul piano collettivo la partecipazione deliberativa contribuisce a generare capitale sociale*».

1.4 I Vantaggi dei processi partecipativi

I possibili vantaggi che derivano dall'intraprendere un processo partecipativo sono di diverso tipo, a favore della collettività ma anche dell'amministrazione e di seguito si riportano i principali:

- i partecipanti si sentono parte di una comunità
- i diversi strati sociali si sentono integrati
- i cittadini acquisiscono consapevolezza della complessità nella gestione e realizzazione di opere e servizi da parte dell'amministrazione. Aumenta la consapevolezza sulla complessità del governo della comunità locale e sulle relazioni tra aspetti economici, sociali ed ambientali
- aumento delle conoscenze e delle competenze rispetto l'oggetto in discussione nel processo partecipativo
- aumento della responsabilità sulla gestione dei beni comuni da parte dei partecipanti
- i tecnici e gli amministratori acquisiscono prospettive intersettoriali
- diminuzione dei conflitti e risparmio di tempo e risorse nella realizzazione della decisione intrapresa che tiene conto dell'esito del processo partecipativo;
- accrescimento di capitale sociale che come sostenuto da Bobbio nel 2007 «*rappresenta "stock di risorse utilizzabili e attivabili per la produzione di [...] sviluppo, innovazione, cambiamento; certo, in primis all'interno dell'arena partecipativa, ma soprattutto all'esterno, nell'arena sociale e politica, e oltre, ossia dopo che il processo partecipativo si è concluso*».
- aumento d'immagine ' per l'ente pubblico più vicino ai cittadini nel recepimento dei bisogni, delle necessità, delle soluzioni proposte al termine del percorso ma anche nell'attuare insieme ai cittadini stessi quanto deciso.

1.5 Le minacce interne ed esterne dei processi partecipativi

Le minacce che possono minare i processi partecipativi sono:

- una promozione/comunicazione sbagliata che non riesce a raggiungere tutti gli attori interessati alla questione in oggetto
- la disomogeneità dei partecipanti in termini di informazioni, competenze, disponibilità di tempo e risorse
- la sfiducia nei confronti dell'ente promotore/decisore e posizioni forti e/o critiche all'interno dei processi
- la non correttezza nella gestione per arrivare ad una deliberazione che corrisponda ad una decisione già presa a monte del processo stesso
- la bassa professionalità da parte di chi conduce il gruppo
- i tecnici e gli amministratori non disponibili al cambiamento rispetto modalità lavorative consolidate
- le incomprensioni nella comunicazione svolta dall'amministrazione
- la mancanza di comunicazione in relazione alla gestione del processo, agli obiettivi, al risultato finale e alle possibilità di influenza sulla decisione finale
- le poche risorse economiche, organizzative, la mancanza di strumenti, di mezzi e luoghi di incontro idonei
- le aspettative dei partecipanti non corrisposte
- la lentezza da parte dell'amministrazione nel realizzare i risultati e la mancata comunicazione degli stessi
- il cambio di legislatura all'interno di un ente che non sempre condivide quanto intrapreso con il processo partecipativo e quanto deliberato
- il cambio di norme che non permettono la realizzazione di quanto emerso al termine del processo
- gli ostacoli esterni anche di carattere ambientale nella realizzazione di opere

Come scrive Bobbio nel 2007 «*Un processo partecipativo mal gestito, che non raggiunge gli obiettivi prefissati, rischia inoltre di causare una diminuzione di capitale sociale, ovvero di erodere quel capitale di risorse di socialità e di fiducia di una comunità*».

1.6 Conclusioni

Come scritto da Bobbio nel 2007 *«Le amministrazioni italiane danno vita a processi partecipativi perché si rendono conto che le istituzioni della democrazia rappresentativa sono spesso insufficienti; perché si trovano di fronte a una società civile reattiva che insorge quando si profilano scelte pubbliche che vengono percepite come minacciose; perché capiscono che il rattrappimento dei partiti politici ha aperto un vuoto che va colmato; perché hanno spesso a che fare con politiche pubbliche che possono essere concretamente realizzate solo se si verifica un contributo attivo da parte dei cittadini-destinatari»* Bobbio (2007, p.9).

Risulta quindi importante avere un obiettivo chiaro poichè da questo deriva la progettazione del percorso partecipativo. Un'attenta pianificazione del processo partecipativo è fondamentale perchè influenza gli esiti dello stesso. Il processo dovrebbe a monte prevedere un disegno e quindi un'analisi della questione da trattare, degli ostacoli, delle criticità, dei problemi e dei bisogni, ma soprattutto bisognerebbe testare fin da subito la rappresentatività dei partecipanti pensando a come includere tutti gli interessati all'argomento da trattare. Inoltre, andrebbe pensato a monte come inserire l'obiettivo del processo nella progettazione generale dell'ente stesso e nel contesto. Dopo il disegno occorre pensare alle risorse a disposizione in termini di spazi, competenze, professionalità da coinvolgere, mezzi di comunicazioni, strumenti, orari e risorse economiche a disposizione per la realizzazione.

I processi devono prevedere un'accurata comunicazione in tutte le fasi in modo tale da rendicontare quanto si sta seguendo e quanto deciso ai partecipanti ma anche a tutta la comunità, risulta infatti importante che tutto sia trasparente per conferire legittimità al percorso e non deludere le aspettative e creare un boomerang di sfiducia nei confronti delle istituzioni.

Come scrive Lewanski (2016, p. 156) riprendendo quanto enunciato da Bherer (et al. 2014, p 13) *«La progettazione è un'attività "artigianale": ogni processo è un caso a sé stante e il relativo progetto va "sartorizzato", adattando approcci e metodi alle sue specificità»*.

Il processo deliberativo dovrebbe essere caratterizzato da una capacità di ascolto, dal rispetto delle parti e da un dialogo equo che tenga conto delle diversità dei modi di comunicazione dei diversi strati sociali.

Al fine di evitare il rischio di emarginare gli strati sociali più deboli, quelli che non posseggono capacità comunicative, bisognerebbe adottare modalità esplicative proprie della specifica cultura o sub-cultura e attraverso regole esplicite condivise anche il loro punto di vista risulterà importante perchè comunque è espressione di un vissuto e di esperienze diverse a volte arricchenti.

Questa parte di conclusioni dell'elaborato non può che riportare la significativa frase di Bobbio (2007, p 162) *«Chi coinvolge, con serietà d'intenti, i cittadini nel governo della cosa pubblica, nelle scelte collettive si avventura dunque in terra incognita. Rischi e pericoli appaiono chiari e reali, i potenziali vantaggi appaiono invece incerti e teorici. Come ogni esplorazione, però, i grandi rischi che si corrono sono giustificati dai tesori che si trovano. Basta un po' di coraggio, di visione, di volontà di innovare. E, a ben cercare, in effetti, i tesori non mancano. È una terra da esplorare»* .

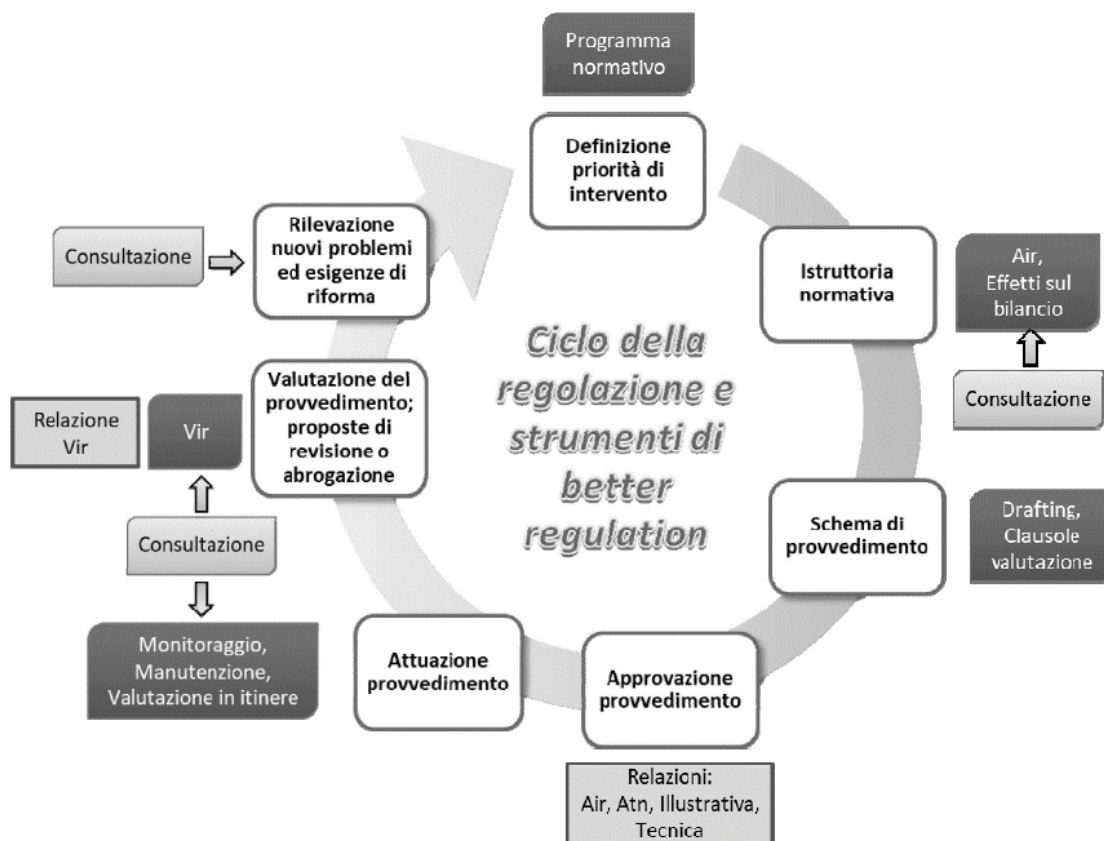
Capitolo 2 – L’analisi dell’impatto della regolamentazione

2.1 Il ciclo della regolazione

Un sistema normativo di qualità, efficace e capace di rispondere ai bisogni della collettività e che mira allo sviluppo e alla crescita sostenibile deve essere di tipo circolare e cioè deve prevedere fasi che vanno dall’analisi della possibilità di un intervento regolatorio, all’ideazione, alla comunicazione, all’attuazione, alla valutazione e alla correzione o ri-regolazione. In ottica di better regulation si va dalla fase ex ante (programma normativo e Air), all’adozione della norma (drafting), al monitoraggio, alla valutazione (VIR).

In ogni fase risultano importanti le consultazioni e il coinvolgimento di stakeholders, anche attraverso forme di partecipazione.

Ogni fase deve inoltre essere comunicata per garantire la trasparenza dell’intero processo.



Il corollario di questa visione ciclica della regolazione è l’integrazione tra l’Air, la Vir (che riguarda la valutazione *in itinere* ed *ex post*) e le consultazioni e spiega il motivo per cui i contenuti dell’Air sono funzionali allo svolgimento della Vir. Esiste, infatti, un legame “bidirezionale” tra i due strumenti: da un lato, le fasi che caratterizzano la valutazione *ex ante* (identificazione degli obiettivi, degli indicatori e dei destinatari dell’intervento, analisi degli effetti attesi, ecc.) rappresentano un riferimento fondamentale per la conduzione di quella *in itinere* ed *ex post*; dall’altro, valutazioni che consentano di evidenziare fallimenti dell’intervento regolativo, oltre che del mercato, possono fornire un rilevante supporto alla verifica della c.d. “opzione zero”, nell’ambito di analisi *ex ante* per successivi interventi di correzione e manutenzione.

Fonte: Parte di provvedimento in formato grafico tratto dalla Guida (parte 1) della DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 febbraio 2018 -Approvazione della Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169. (18A02428) (GU Serie Generale n.83 del 10-04-2018)

2.2 L’analisi di impatto della regolazione - Air e le consultazioni

L’analisi dell’impatto della regolazione (AIR) rientra tra gli strumenti di better regulation. La valutazione dei costi e benefici, così come l’esito delle consultazioni svolte al fine di raccogliere i bisogni, le necessità e le criticità dei portatori di interesse e dei destinatari diretti e indiretti, è strettamente legata alla scelta delle opzioni

regolative, e la giustificazione di quella che verrà prescelta sarà capace di accogliere le indicazioni provenienti dagli esiti delle consultazioni e di ottenere benefici superiori ai costi.

Una fase dell'AIR è relativa alla consultazione che mira a rilevare le esigenze dei cittadini e degli stakeholder (imprese, associazioni, organizzazioni no profit, ecc...) e delle pubbliche amministrazioni interessate dal provvedimento.

La consultazione mira anche a dar voce chi normalmente non la ha, rende trasparente il processo legislativo e la decisione finale, garantisce una maggior legittimazione dei procedimenti e della decisione regolativa.

L'uso di forme di consultazione è presente in tutti i documenti ufficiali dell'Ocse e dell'Unione europea, nonché nelle guide sull'AIR predisposte dai governi nazionali.

«In molti casi, inoltre, proprio esigenze di miglioramento delle procedure di consultazione hanno ispirato proposte di riforma del processo regolativo e, contestualmente, dell'AIR». (la consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione, Antonio la Spina e Sabrina Cavatorto, (2009, p 11).

La necessità di legittimazione e la sovrapposizione verticale ed orizzontale dei sistemi d'azione e delle stesse regolazioni trovano una risposta nelle consultazioni.

L'AIR cerca di fornire un supporto ai policy maker attraverso la rilevazione delle opinioni dei destinatari, l'analisi socio-economica basata su aspetti quantitativi e qualitativi e risponde al bisogno di partecipazione dei cittadini alle scelte politiche che li riguardano. L'AIR rende le scelte legislative più trasparenti e rileva eventuali criticità offrendo l'opportunità di riflettere su più alternative di intervento normativo. L'analisi di impatto della regolamentazione attraverso un processo ex-ante è volta ad una better regulation in termini sia efficacia, efficienza e costi minori.

Nei sistemi politici europei l'analisi ex ante persegue strategie inclusive di consultazione attraverso forme flessibili e aperte.

Le principali problematiche nei processi di consultazione sono dovute a: scarsa inclusività di soggetti rilevanti in relazione all'obiettivo dell'intervento, intempestività rispetto l'iter del processo legislativo, la mancanza di trasparenza, la difficoltà nel reperire le informazioni e i dati empirici, la difficoltà a volte nell'identificazione di tutti i destinatari, la scelta verso posizioni di comodo convergenti evitando le conflittualità.

I cittadini e altri soggetti sono coinvolti nelle consultazioni pubbliche in tre modi più o meno inclusivi:

1. l'informazione relativa a decisioni già prese è una forma di comunicazione unidirezionale dall'alto verso il basso, i cittadini sono passivi e, non è previsto alcun feedback. Tale forma di comunicazione non rappresenta una consultazione per l'AIR poiché non prevede un feedback da parte dei cittadini e può essere adatta per comunicare i risultati di un'AIR e la proposta normativa scelta.

2. la comunicazione per ottenere informazioni su esigenze e necessità, attraverso una circolazione di proposte di intervento regolativo o di ri-regolazione che potrebbe rispondere a quanto richiesto, innesca un processo bidirezionale. Tale tipo di comunicazione rappresenta la consultazione che si distingue da una pratica concertativa e dalla pubblicizzazione di scelte politiche già confezionate. Si prefigura quindi come un metodo di analisi e di indagine finalizzato a raccogliere dati e opinioni per valutare vantaggi e svantaggi rispetto diverse possibilità di intervento normativo.

3. il coinvolgimento di rappresentanti e organizzazioni per negoziare delle proposte di intervento è un tipo di comunicazione esclusiva poiché si limita a giungere ad un accordo tra rappresentanti aderenti ad un tavolo decisionale. Tale tipo di coinvolgimento è simile a quello neo-corporativo che potrebbe escludere soggetti interessati dalle conseguenze dell'intervento normativo.

Negli ultimi tempi stanno avanzando forme di consultazione che vanno a pari passo con la possibilità di democrazia telematica. Questo porta ad una riflessione che si basa non sulla *quantità* delle persone ma su cosa si chiede e l'insieme di coloro che risponderanno risulterà comunque minore da coloro che avrebbero dovuto essere coinvolti.

Una consultazione i cui esiti concorrano alla decisione finale implicherebbe una forma di partecipazione politica nuova, diversa dalla democrazia rappresentativa.

Se in una consultazione si chiedono informazioni sui fatti, più che al numero di consultati quello che importa è la garanzia di attendibilità delle informazioni che essa produce.

Ricorre ad una consultazione di esperti in alcuni casi può portare a condizionamenti di natura economica, politica, etc.

Le consultazioni rendono comunque la scelta normativa più legittima e indeboliscono le critiche da parte dei gruppi che avendo avuto la possibilità di partecipare non l'hanno fatto.

«La previsione di una possibilità astratta di partecipazione ad un processo decisionale è già di per sé un modo per legittimare l'esito, a prescindere dal suo contenuto» (la consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione, Antonio la Spina e Sabrina Cavatorto, (2001:p 22).

Le metodologie più utilizzate per le consultazioni sono:

- inchieste campionarie;
- *panels*;
- interviste semistrutturate;
- *focus groups*.

- consultazione degli esperti.

La qualità di AIR e consultazioni dipendono dal momento in cui si introducono nel processo legislativo.

Il processo consultivo dovrebbe proseguire anche durante l'attuazione dell'intervento ed ex post.

Le consultazioni dovrebbero sottostare a linee guida che assicurano l'accessibilità e la trasparenza.

Il successo delle consultazioni e dell'AIR dipende dall'instaurarsi di circoli virtuosi all'interno delle arene decisionali.

2.3 La normativa statale in ottica di better regulation

Sui temi della qualità della regolazione nel corso degli anni sono susseguiti diversi interventi normativi statali:

- l'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Legge semplificazione 1998) che ha introdotto nell'ordinamento italiano il primo modello di Analisi di Impatto della Regolazione, la cui applicazione è stata dapprima disciplinata con una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 e poi modificata con una nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 con la quale si è prevista la possibilità di elaborare griglie metodologiche differenziate a seconda del tipo di intervento normativo da analizzare.
- l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (la legge di semplificazione 2005) che disciplina in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)
- il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n.170 "*Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*",
- il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009, n. 212, "*Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*".

Alcune criticità sono emerse nel corso del tempo in relazione al numero limitato di VIR realizzate e ad AIR realizzate come mero adempimento burocratico quando la scelta era già compiuta e carenti di considerazioni empiriche ex ante.

Nel 2012 inizia l'iter di adozione del nuovo Regolamento attraverso consultazioni del DAGL su principi quali la programmazione dell'attività normativa al fine di poter realizzare AIR, la selezione dei provvedimenti che hanno maggior impatto su cittadini e imprese, la consultazione pubblica introdotta per la prima volta nell'AIR e VIR, la previsione di opzioni alternative di intervento, la trasparenza.

Tali principi ispiratori sono stati integrati dall'opportunità di considerare l'ATN all'interno dell'AIR così come si evince dalla Relazione sullo stato di attuazione dell'AIR anno 2015.

Il nuovo Regolamento recante la disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione, è disposto con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 30 novembre 2017. Il nuovo Regolamento abroga i due regolamenti vigenti e riunisce in un unico provvedimento la disciplina inerente l'AIR e la VIR e le consultazioni che sono disciplinate per la prima volta.

Nelle more del nuovo Regolamento per quanto riguarda le consultazioni è prevista la direttiva 31 maggio 2017 della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione (pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 163 del 14 luglio 2017), recante le Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia al fine di garantire che i processi di coinvolgimento siano inclusivi, trasparenti ed efficaci e raccomanda una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche e un impegno a considerare la consultazione pubblica, svolta anche attraverso modalità telematiche, come una fase essenziale dei processi decisionali.

Il nuovo Regolamento si fonda sul principio di circolarità della regolamentazione (l'AIR deve tener conto degli esiti della VIR e viceversa), AIR, VIR e consultazioni sono strumenti tra loro integrati che concorrono ad una better regulation.

Una miglior programmazione dell'attività normativa dovrebbe portare ad una maggiore tempestività dell'attività di analisi dell'impatto della regolamentazione.

Il nuovo Regolamento richiede di avviare l'AIR contestualmente all'individuazione dell'esigenza di un intervento normativo (articolo 8, comma 1).

L'osservazione del Consiglio di Stato era relativa ad un'AIR preliminare alla scrittura di un qualunque testo normativo. Nella fase preliminare l'AIR e le consultazioni offrono ai decisori supporto nella definizione dell'ambito e del contesto.

Un esempio da considerare è il modello francese ("évaluation préalable", su cui lo studio del Conseil d'État per l'anno 2016, intitolato "Simplification et qualité du droit") che parte da una consultazione per definire un pre AIR valutando le opzioni possibili prima di averne già individuata una.

Un' "AIR preliminare" al nuovo dispositivo, basato sulla volontà di proporre un intervento normativo.

Le consultazioni nell'ambito dell'AIR e della VIR sono previste nell'art 16, 17 e 18 del nuovo Regolamento.

Attraverso le consultazioni il proponente individua per l’AIR le criticità, le opzioni di intervento e per la VIR valuta l’efficacia dell’intervento, la sua attuazione e impatto.

La consultazione, può essere aperta o ristretta e deve tener conto dei destinatari dell’intervento.

Le consultazioni devono tener conto dei tempi del processo e si svolgono secondo i principi di trasparenza, chiarezza e completezza dell’informazione.

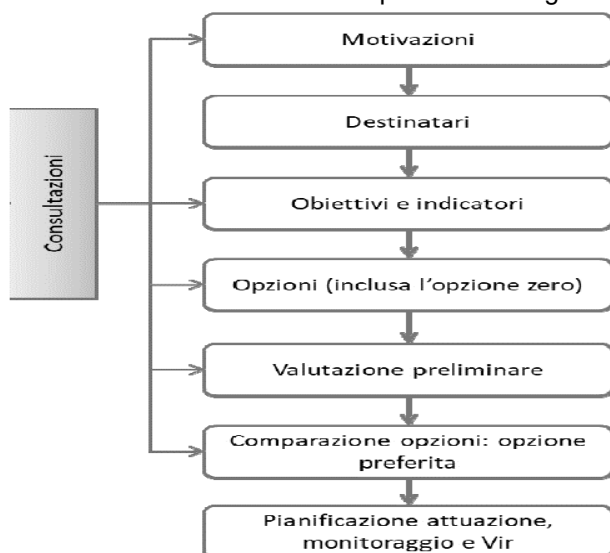
La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018 “Approvazione della guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione, in attuazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n.169”, all’art 4 dispone che «...l’Air e’ anche un modo per stabilire una relazione trasparente e costruttiva tra amministrazione e stakeholders nel corso dell’istruttoria normativa. Cio’ spiega l’assoluta importanza di avviare l’analisi dal momento dell’ideazione dell’iniziativa normativa, senza attendere l’elaborazione dettagliata di uno schema di provvedimento, in modo da sfruttare al meglio le potenzialita’ dell’Air ed evitare di ridurla a un mero adempimento amministrativo...».

L’Air si articola nelle seguenti fasi:

- analisi del contesto e analisi della normativa e motivazioni amministrative, economiche
- definizione obiettivi
- confronto di una serie di alternative di tipo sia qualitativo che quantitativo e effetti positivi e negativi di ogni opzione sui destinatari (rispetto alla situazione attuale “opzione 0”)
- scelta dell’opzione in base alle valutazioni svolte
- l’Air si conclude con le ulteriori fasi del ciclo di valutazione della regolazione indicando le azioni programmate per il monitoraggio e la valutazione dell’intervento.

Le consultazioni sono utili in tutte le fasi dell’AIR al fine di fornire informazioni sui bisogni dei destinatari e le problematiche su cui si vuol intervenire per valutare l’intervento migliore in termini di efficacia, efficienza e minor costo.

La consultazione e’ un elemento indispensabile di ogni analisi d’impatto.



Fonte: figura 2 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169

Nell’allegato normativo al presente elaborato si riportano i dispositivi normativi da considerare come riferimento per l’implementazione dell’AIR e per le consultazioni pubbliche (stralcio dell’allegato 2 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 - Modello di Relazione Air, Scheda 8 della Direttiva 31 maggio 2017: “Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia” e stralcio dell’Appendice 2 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018 “Approvazione della guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione, in attuazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n.169”).

2.4 L’esperienza della Regione Emilia-Romagna sull’analisi di impatto della regolamentazione-Air semplificato

Gli strumenti per l’analisi, la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione (AIR, VIR, ATN) nell’esperienza della Regione Emilia-Romagna sono disposti nella terza linea di azione della legge regionale n. 18 del 7 dicembre 2011, recante “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, istituzione della sessione di semplificazione”.

Per l'attuazione della suddetta Terza Linea è stato costituito con determinazione del Direttore Generale agli Affari Istituzionali e Legislativi n. 7970 del 4 luglio 2013 un gruppo di lavoro intersettoriale, che vede coinvolte le strutture tecniche della Giunta Regionale e dell'Assemblea Legislativa, con l'obiettivo di introdurre o migliorare le procedure che hanno attinenza con le attività di analisi di impatto della regolamentazione, nonché di migliorare e sistematizzare le tecniche di analisi tecnico-normativa. Nell'ambito di quanto previsto dalla legge regionale n. 18 del 2011, un gruppo di lavoro di funzionari scelti del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari partendo dallo schema sperimentale di scheda AIR (allegato B della Det. 619/2015 di Giunta) ha ideato nell'ambito della Convenzione "La qualità della regolazione e la semplificazione nell'attività normativa regionale in una prospettiva comparata" con il Dipartimento di Giurisprudenza (Area di Diritto Pubblico) dell'Università degli studi di Parma, una scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (denominata AIR semplificata). La scheda informativo descrittiva, diversamente da un'AIR vera e propria, non interviene a monte della programmazione dell'intervento ma analizza una scelta già precedentemente effettuata, ovvero l'intervento di tipo legislativo e ha l'intenzione di fornire ai consiglieri elementi e informazioni utili ad acquisire maggiore conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire, utilizzando uno strumento ritagliato sui tempi del processo legislativo.

La scheda è stata approvata con Delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea 36/2016 è coerente con quanto disposto dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna (Deliberazione 28 novembre 2007, n. 143) all'art. 49 (Analisi di fattibilità dei progetti di legge).

La scheda informativa descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (AIR semplificata) descrive innanzitutto il contesto giuridico e socio-economico di riferimento attraverso una raccolta di dati circa il fenomeno che si intende regolare, completata da eventuali consultazioni (udienze conoscitive, focus group, ecc.). La scheda delinea una prima fase di consultazioni condotte nell'ambito dell'attività di redazione del progetto, individua i destinatari dell'intervento e specifica le possibili opzioni d'intervento (opzione 0, opzione non legislativa e opzione legislativa, ovvero quella prescelta) evidenziando per ognuna i possibili impatti. Tale scheda informativo descrittiva, diversamente da un'AIR vera e propria analizza una scelta già precedentemente effettuata, ovvero l'intervento di tipo legislativo e fornisce ai consiglieri un immediato e agevole strumento di conoscenza.

La scheda si compone di cinque sezioni, tocca diversi aspetti e contesti che possono più o meno essere sviluppati e trattati in base al tipo di proposta legislativa presentata, alle informazioni che si riescono a reperire, agli strumenti di ricerca e tecnici adottati, alle banche dati disponibili, alle professionalità dedicate e alle tempistiche stabilite. Nella scheda una sezione è dedicata allo strumento per la valutazione dell'intervento, tipicamente una clausola valutativa.

Di seguito si riporta lo schema di air semplificata.

- Descrizione del contesto normativo, con una sezione dedicata alla scheda tecnico-normativa (ATN) di cui all'art. 47 del Regolamento interno dell'Assemblea Legislativa
 - Contesto normativo nazionale
 - Contesto normativo regionale
- Analisi del contesto socio-economico
 - Confronti tra situazione, andamenti e dinamiche europee
 - Analisi sul territorio nazionale
 - Analisi puntuale sul territorio regionale e relativi raffronti
 - Rapporto sulle consultazioni effettuate nella fase di stesura della proposta di legge
- Individuazione dei destinatari dell'intervento e degli obiettivi
- Individuazione e valutazione delle opzioni di intervento (Opzione 0 - Status quo, Opzione Alternativa - Interventi amministrativi, Opzione prescelta - Progetto di legge)
 - Matrice 1) – obiettivi realizzabili
 - Matrice 2) – possibili impatti
- Descrizione dello strumento per il controllo e il monitoraggio degli effetti dell'intervento
 - Clausola valutativa

Dal 2016 ad oggi sono state realizzate quattro schede AIR semplificate sui seguenti progetti di legge ora divenute leggi:

- "Norme per la promozione e il sostegno alle Pro Loco" (lr 5/2016),
- "Sostegno all'editoria locale" (lr 11/2017),
- "Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali)" (lr 6/2018)
- "Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3" (lr 15/2018)

Capitolo 3 – Un esempio della Regione Emilia-Romagna di analisi di impatto della regolamentazione: l’Air semplificato sulla nuova proposta di legge sulla partecipazione

3.1. La proposta di legge sulla partecipazione, un esempio di ciclo della regolazione e di strumenti di better regulation integrati tra loro

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n.169 “Regolamento recante disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione”, all’art 2, comma 1 riporta che AIR VIR e consultazione sono strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla qualità del processo normativo, dall’individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all’ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un approccio circolare alla regolamentazione. Per tale motivo, l’AIR deve tenere conto degli esiti delle VIR, anche con riferimento a norme connesse per materia (articolo 8, comma 4) e, viceversa, le amministrazioni devono assicurare il monitoraggio dell’attuazione degli atti normativi attraverso la costante raccolta ed elaborazione delle informazioni e dei dati necessari all’effettuazione della VIR, con particolare riguardo a quelli relativi agli indicatori individuati nelle corrispondenti AIR (articolo 12, comma 6).

Il percorso seguito durante l’iter legislativo che ha portato alla scrittura della proposta di legge sulla partecipazione ora divenuta Lr n. 15/2018 della Regione Emilia-Romagna rappresenta un esempio di quel processo circolare che sarebbe auspicabile fosse alla base di tutte le proposte di legge come disposto nel DPCM n.169/2017 e anche per tale motivo il presente elaborato intende darne risalto.

La Regione Emilia-Romagna per esercitare il controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti ricorre alle clausole valutative, articoli di legge che dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate. Le clausole valutative attribuiscono all’organo attuatore incaricato il compito di raccogliere informazioni, elaborare e infine comunicare all’organo legislativo lo stato di attuazione della legge (ad esempio, tempi e modalità di esecuzione, difficoltà emerse, conseguenze, etc..). Il comma 3 dell’art. 28 del Titolo IV dello Statuto della Regione Emilia-Romagna dispone che «l’Assemblea esercita il controllo sull’attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati. In riferimento al controllo sull’attuazione delle leggi, il Regolamento interno dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna riporta al Titolo IV art 50 la definizione e i contenuti delle clausole valutative».

Le relazioni di ritorno predisposte dall’organo esecutivo rappresentano i documenti in risposta alle clausole valutative e sono presentate all’organo legislativo per l’attività di controllo sull’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Per quanto riguarda l’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), quel percorso logico che le amministrazioni devono seguire per valutare l’impatto atteso degli interventi normativi, l’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha adottato per i progetti di legge di iniziativa assembleare, una “Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (AIR semplificata)”, uno strumento ritagliato sui tempi del processo legislativo che permette di acquisire maggiore conoscenza del problema sul quale intervenire e consegnare ai Consiglieri elementi ed informazioni utili per il loro lavoro.

Essa costituisce un supporto tecnico alle decisioni dell’organo politico e consiste in una analisi *ex ante* degli effetti dell’intervento.

Un esempio di approccio circolare della regolazione che concorre alla qualità del processo normativo, così come definito dal DPCM n.169/2017, è fornito dall’iter legislativo che ha portato all’approvazione della nuova legge sulla partecipazione-Lr n.15/2018 e all’abrogazione della Lr n.3/2010. La Lr n.15/2018 rappresenta il frutto del gruppo di lavoro misto Giunta e Assemblea legislativa istituito a seguito della discussione in Commissione I competente, della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa contenuta nell’art 18 della Lr n.3/2010. Il progetto di legge sulla partecipazione poi divenuta Lr n.15/2018 nasce dalla volontà di introdurre alcune modifiche alla cosiddetta *legge regionale sulla partecipazione*, ovvero la legge n. 3 del 2010 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. La Lr n.3/2010 nasceva dall’esigenza di contribuire a dare concreta rilevanza alla democrazia partecipativa promuovendo l’inclusione e il coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti organizzati nei processi decisionali pubblici di livello locale e regionale.

Lo strumento di controllo relativo all’attuazione della legge, all’impatto della stessa e ai suoi effetti sui destinatari, è predisposto attraverso la clausola valutativa contenuta all’art 18 della Lr n.3/2010 la quale dispone che dopo cinque anni dall’approvazione della legge stessa, l’Assemblea legislativa, sulla base di una relazione predisposta dalla Giunta regionale, discuta dell’esperienza compiuta. La Giunta regionale nell’autunno del 2016 in risposta alla clausola valutativa ha predisposto una relazione sull’esperienza compiuta e ad esito della stessa, Giunta regionale e Assemblea Legislativa hanno convenuto circa la necessità di avviare un processo di modifica legislativa. In vista della revisione della legge l’Assemblea legislativa, in collaborazione con la

Giunta regionale, ha avviato un percorso di “ascolto partecipato” che, attraverso diversi strumenti e modalità, ha interpellato i soggetti del territorio, iniziando così un percorso di revisione partecipato, con ampia consultazione dei rappresentanti degli enti locali, del mondo delle associazioni, degli operatori sia pubblici che privati che hanno partecipato ai progetti svolti sul nostro territorio e dei singoli cittadini. Tale processo è esposto nella sezione dell’AIR relativa al rapporto sulle consultazioni che di seguito si riporta nel presente elaborato.

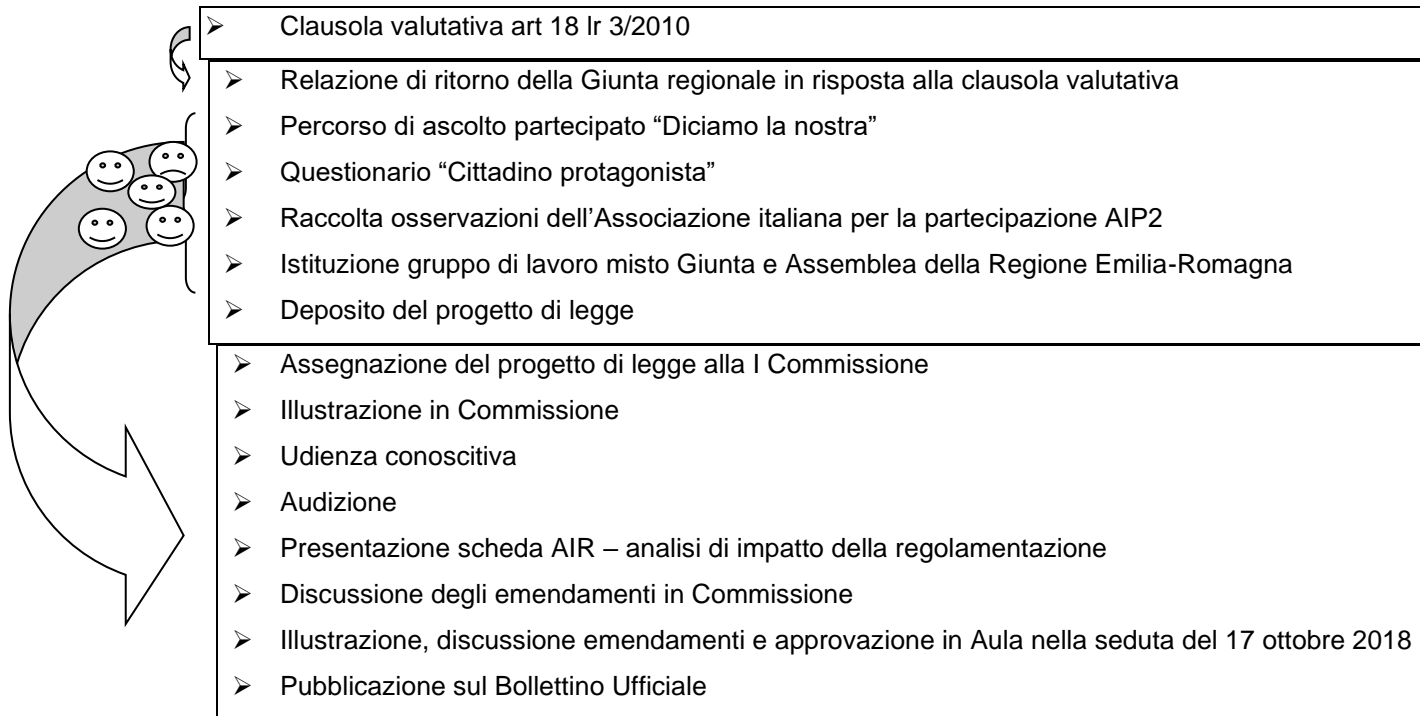
L’iter legislativo che ha portato all’approvazione della Lr n.15/2018 e che rappresenta quell’approccio circolare alla regolazione che concorre alla qualità del processo normativo, così come definiti dal DPCM n.169/2017, è riportato nei seguenti punti:

1. Relazione di ritorno della Giunta regionale in risposta alla clausola valutativa (*art 18 della Lr 3/2010*) La Giunta regionale per rispondere ai quesiti della clausola valutativa ha adottato due diversi strumenti:
 - Focus group con esperti, responsabili, facilitatori che hanno seguito i processi partecipativi per conto della propria amministrazione
 - Questionario a 1192 cittadini

Ad esito della relazione sulla clausola valutativa, la Giunta regionale e l’Assemblea Legislativa hanno avviato un processo di modifica legislativa allo scopo di attribuire maggior valore e concretezza all’istituto della democrazia partecipativa.

2. Percorso di ascolto partecipato “Diciamo la nostra”
 - questionario online “Cittadino protagonista”, rivolto a tutti i cittadini
 - incontri/eventi territoriali “Diciamo la nostra”, rivolti ad amministratori, referenti di progetti, rappresentanti di associazioni, operatori pubblici e privati e cittadini. Incontri territoriali organizzati in collaborazione con gli enti “ospitanti”: Ferrara, Città Metropolitana di Bologna, Ravenna e Reggio Emilia, Bologna con la creazione di appositi “gruppi di lavoro”.
 - Incontro conclusivo del 22 settembre 2017 c/o l’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.
3. Suggerimenti e osservazioni provenienti dall’Associazione italiana per la partecipazione pubblica (AIP2)
4. Costituzione di un gruppo di lavoro misto Giunta regionale e Assemblea Legislativa per la revisione della legge. Il gruppo di lavoro ha raccolto i suggerimenti, le criticità e gli spunti emersi dagli incontri territoriali, dall’evento finale svoltosi presso l’Assemblea Legislativa, i contributi di AIP2 e quanto risultante dal Questionario Cittadino protagonista.
5. Redazione scheda AIR di analisi d’impatto della regolamentazione
 - Nella sezione dedicata alla “*Descrizione del contesto di riferimento: normativo e socio economico*” la scheda recepisce parte di quanto descritto nella relazione di ritorno presentata dalla Giunta in risposta alla clausola valutativa contenuta nell’art 18 della Lr 3/2010
 - Nella sezione dedicata a “*rapporto sulle consultazioni effettuate nella fase di stesura della proposta di legge*” tiene conto del percorso di ascolto partecipato “Diciamo la nostra”, del Questionario cittadino protagonista, dei suggerimenti di AIP2 e della relazione di ritorno presentata dalla Giunta in risposta alla clausola valutativa contenuta nell’art 18 della Lr 3/2010.

Lo schema seguente di figura 1 descrive quel ciclo della regolazione che in questo specifico caso va dalla valutazione della Lr n.3/210 all’analisi dell’impatto del nuovo progetto di legge sulla partecipazione ora divenuta Lr n.15/2018.



Fonte: elaborazione dell'autore

3.2 La scheda Air di analisi di impatto della regolamentazione del progetto di legge sulla partecipazione

La scheda Air semplificata relativa al progetto di legge sulla partecipazione, si compone di cinque sezioni rispondenti allo schema approvato con Delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea 36/2016 (Descrizione del contesto normativo, Analisi del contesto socio - economico, Individuazione dei destinatari dell'intervento e degli obiettivi, Individuazione e valutazione delle opzioni di intervento, Descrizione dello strumento per il controllo e il monitoraggio degli effetti dell'intervento).

Di seguito si riportano quelle sezioni della scheda air prodotta dallo staff valutazione del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari (a cura di Enzo Madonna, Andrea Orsi, Barbara Cosmani, 2018) che rappresentano un concreto esempio di quel processo circolare volto alla better regulation che sono relative:

1. alla descrizione del contesto normativo
2. al rapporto sulle consultazioni
3. alla individuazione e valutazione delle opzioni di intervento e degli impatti
4. alla descrizione dello strumento di controllo-la clausola valutativa

3.2.1 Descrizione del contesto normativo

«Questo progetto di legge nasce dalla volontà di introdurre alcune modifiche alla cosiddetta legge regionale sulla partecipazione, ovvero la legge n. 3 del 2010 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”.La legge 3 all'articolo 18 contiene la clausola valutativa, nella quale si prevede che dopo cinque anni dall'approvazione della presente legge, l'Assemblea legislativa, sulla base di una relazione predisposta dalla Giunta regionale, deve discutere dell'esperienza compiuta nel lasso di tempo trascorso, allo scopo di raccogliere le informazioni necessarie al controllo sull'attuazione della legge, sull'impatto della stessa e sui relativi effetti per i destinatari. In conformità alla clausola valutativa, nell'autunno del 2016 la Giunta regionale ha predisposto una relazione approfondita sull'esperienza compiuta tenendo conto degli aspetti evidenziati dalla clausola stessa, con un'ampia analisi qualitativa e quantitativa dei processi partecipativi attuati nella Regione Emilia-Romagna. Ad esito della riferita relazione sulla clausola valutativa, la Giunta regionale e l'Assemblea Legislativa hanno convenuto circa la necessità di avviare un processo di modifica legislativa della predetta legge, per tenere conto delle rinnovate esigenze della società regionale rispetto alle pratiche partecipative. In vista della revisione della legge l'Assemblea legislativa, in collaborazione con la Giunta regionale, ha ritenuto utile prefigurare un percorso di “ascolto partecipato” che, con modalità e strumenti differenziati, ha interpellato i diversi soggetti del territorio, dando vita così a un percorso di revisione partecipato, con larga consultazione dei rappresentanti degli enti locali, del mondo delle associazioni, degli operatori sia pubblici che privati che

hanno avuto parte nei progetti sin qui svolti sul nostro territorio e dei singoli cittadini. Tale percorso è descritto nella sezione del presente documento relativa al rapporto sulle consultazioni.

Proseguendo nell'esame del quadro di riferimento delle ragioni e delle norme che hanno condizionato la scelta del Legislatore regionale anche rispetto alla legge 3, è opportuno ripartire, innanzitutto, dalla normativa dell'Unione europea. L'UE ha sin da molto tempo addietro manifestato una certa sensibilità per il tema della legittimazione democratica e del dialogo con la società civile.

Già il Trattato di Roma del 1957 aveva istituito un organo con funzioni consultive, il Comitato Economico e Sociale Europeo (di seguito CESE), con funzioni di confronto con portatori di interessi ben identificati; tuttavia il Comitato non ha garantito la necessaria apertura anche alle parti non organizzate, cioè non rappresentative di interessi economici. Nel Protocollo Sociale allegato al Trattato di Maastricht del 1992 ci si è posta la necessità di promuovere un dialogo sociale che superasse tale debolezza; è stato perciò attribuito alla Commissione il compito di "promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario" e di prendere "ogni misura utile per facilitarne il dialogo", chiedendole al contempo di "consultare le parti prima di presentare proposte nel settore della politica sociale".

...

Nel 2001 la partecipazione è diventata oggetto di una specifica azione politica con il Libro bianco sulla governance europea, nel quale il tema della partecipazione si intreccia con la trasparenza, l'accesso agli atti, la partecipazione procedimentale e la comunicazione istituzionale.

...

Nel 2002, con la Comunicazione "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", l'Ue sottolinea che la partecipazione, l'apertura, l'efficacia e la coerenza sono i principi generali che sottendono alla consultazione, principi che saranno confermati anche in altri atti successivi. Si legge: "i processi di consultazione condotti dalla Commissione devono essere trasparenti, sia nei confronti delle parti direttamente coinvolte che dell'opinione pubblica in generale.

Un'attenzione particolare va rivolta alla definizione dell'Interactive Policy Making (definizione interattiva delle politiche, "IPM") (2002), sistema volto ad utilizzare le ICT (Information and Communication Technologies) per supportare le istituzioni comunitarie e gli Stati membri nel coinvolgimento dei cittadini all'elaborazione delle politiche; questo avviene principalmente attraverso un apposito sito internet, "la vostra voce in Europa":

...

Nel 2009 entra in vigore il Trattato di Lisbona nel quale viene affermata l'importanza che sia instaurato un dialogo vivo e diretto tra istituzioni europee e cittadini e viene sancito che la partecipazione costituisce un principio costituzionale vero e proprio. L'art. 10 del Trattato, afferma che "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'UE. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini", palesando così la necessità di superare il tradizionale circuito rappresentativo; si dice anche che "le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile": è dunque previsto che "al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea proceda ad ampie consultazioni delle parti interessate".

...

Passando a esaminare la situazione interna al nostro Paese, va detto che ad oggi sono diverse le Regioni italiane che hanno strumenti di partecipazione anche se sono solo quattro le Regioni che hanno una legge ad hoc in materia di partecipazione: oltre all'Emilia-Romagna, sono la Toscana, la Puglia e il Piemonte (il Piemonte ha recentemente approvato la legge regionale 10 del 16 maggio 2016, "Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norma per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva"); esistono, invece, in molte Regioni italiane e nelle Province autonome leggi regionali di settore che prevedono specifici percorsi partecipativi, soprattutto in materia ambientale, di trasporti, di sanità e politiche sociali. Si segnala anche che in alcune Regioni sono in corso di istruttoria legislativa specifici progetti di legge dedicati alla partecipazione, il che è indicativo dell'attenzione e della rilevanza attribuita dalle amministrazioni regionali a questo istituto.

Il primo esempio di legge organica in materia di partecipazione, che precedette la legge regionale n.3 del 9 febbraio 2010 dell'Emilia-Romagna, fu quello della Regione Toscana, che approvò una legge sulla partecipazione il 27 dicembre 2007 (l.r. 69), prima legge regionale dedicata ad incentivare il dialogo e il confronto nella fase preliminare che anticipa la decisione pubblica. Sicuramente il precedente della Regione Toscana è stato oggetto di attenzione da parte del legislatore emiliano-romagnolo, che seguì da vicino l'evolversi delle fasi del testo normativo toscano e i primi risultati derivanti dall'attuazione. Evitando qui di passare in rassegna tutti gli elementi di differenziazione della legge 3 del 2010 rispetto alla prima legge toscana, non si può non ricordare quello che era uno degli aspetti peculiari introdotto dal legislatore toscano, ovvero il fatto che, distinguendo due modalità di attuazione della partecipazione, la legge prevedeva la possibilità di fare ricorso al dibattito pubblico, condotto sulle opere di impatto rilevante, in alternativa ai più generali processi partecipativi. Il dibattito pubblico è un percorso elaborato sotto la supervisione dell'Autorità regionale toscana che prefigura un ruolo politico determinante della Regione sulle scelte in questione. Nella

prima legge della Regione Toscana, come si legge dalla relazione alla nuova legge sulla partecipazione toscana (l.r. 46/2013), l'attivazione di un dibattito pubblico era una facoltà che la legge assegnava all'Autorità sulla base delle richieste di attivazione che potevano essere avanzate da una serie di soggetti (i soggetti titolari della realizzazione di un'opera, gli enti locali interessati, una certa quota di abitanti) che potevano presentare una domanda a cui l'Autorità era tenuta a rispondere entro trenta giorni. L'organizzazione e lo svolgimento del dibattito erano disposti dall'Autorità stessa lo svolgimento della procedura era regolato dalla legge 69 sulla base di modalità, del tutto simili a quelle previste dalla legislazione francese, prevedendo in particolare un rapporto conclusivo da consegnare al titolare della realizzazione dell'opera, sulla base del quale questi, entro tre mesi, doveva dichiarare se accettava le conclusioni del DP, o le accettava in tutto o in parte, o se confermava il progetto originario.

La legge 69 del 2007 prevedeva, all'articolo 26, l'automatica abrogazione della legge stessa al 31 dicembre 2012; al termine di un processo di valutazione previsto dalla stessa legge 69/2007, e di una indagine sugli effetti della legge, si è giunti ad approvare una nuova legge, la legge regionale 2 agosto 2013, n. 46, "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

Uno degli aspetti emersi nel corso del processo di valutazione della legge 69 è la mancata sperimentazione del Dibattito Pubblico a causa della formulazione particolarmente restrittiva che essa conteneva; anche la previsione della facoltatività del ricorso al dibattito è stata ritenuta inefficace. Per queste ragioni la nuova legge prevede minori vincoli per l'avvio di un dibattito pubblico, al fine di favorire la realizzazione di tali esperienze partecipative. Sono stati, al contrario, introdotti meccanismi che, nei limiti del possibile, e senza insostenibili aggravii gestionali, rendono obbligatoria, a certe condizioni, l'apertura di un dibattito pubblico. In particolare, il dibattito pubblico è obbligatorio per tutte le opere pubbliche che superano la soglia di cinquanta milioni di euro, nonché per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali, in relazione ad opere pubbliche nazionali.

Merita anche di essere segnalata la legge regionale 14/2010 della Regione Umbria, che introduce nuove regole a presidio della partecipazione politica e amministrativa della società civile alle procedure decisionali di competenza delle istituzioni regionali; accanto alle discipline dell'iniziativa legislativa, l'iniziativa referendaria, il diritto di petizione, la legge dedica alcune disposizioni alla disciplina della consultazione, intesa come un modo per coinvolgere i cittadini nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto. Si tratta di una disciplina prevalentemente di principi finalizzata alla promozione della partecipazione diffusa di cittadini, singoli e associati, alle funzioni legislative e amministrative delle istituzioni regionali.

Venendo alla legge 10 del 2016 della Regione Piemonte, questa prevede, all'articolo 6, comma 1, la connessione tra strumenti partecipativi e semplificazione procedimentale: è previsto, infatti, che per le procedure amministrative attivabili ad istanza di parte, la Regione provveda a definire e a rendere disponibili alla cittadinanza la documentazione e i moduli richiesti per i singoli procedimenti e promuova la medesima attività di semplificazione presso gli enti locali. Per le finalità della legge sono considerate attività d'interesse generale quelle inerenti i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi volti alla valorizzazione del lavoro e dell'impresa e al rafforzamento dei sistemi produttivi locali, i servizi alla persona e, comunque, le prestazioni di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie svantaggiate. Recente è la legge approvata dalla Regione Puglia: si tratta della legge regionale 13 luglio 2017, n. 28, Legge sulla partecipazione.

...

Merita poi di essere segnalato il Decreto del presidente della Provincia di Trento del 9/9/2016 n. 14-48/leg che ha approvato il Regolamento di esecuzione della legge provinciale 16 giugno 2006 n. 3 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino" in materia di partecipazione delle comunità, che disciplina le modalità di scelta e i requisiti dei componenti dell'Autorità per la partecipazione locale, nonché le forme della partecipazione locale.

...

... a livello statale è stato manifestato un certo interesse per il tema: con l'articolo 22 ("Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico") del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 e ss.mm) viene finalmente introdotto il principio di trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e lo strumento del dibattito pubblico; in particolare, tale strumento è reso obbligatorio per le grandi opere infrastrutturali aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018 è stato emanato il "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico" previsto al comma 2 dello stesso art. 22. Il decreto si compone di 10 articoli e di un allegato: oltre alle definizioni, viene individuato l'oggetto del dibattito pubblico (articolo 1), l'ambito di applicazione (articolo 3), mentre all'articolo 4 viene disciplinato il ruolo della Commissione nazionale per il dibattito pubblico; gli articoli 5, 6, 7, 8, 9 disciplinano le modalità di indizione, svolgimento e conclusione del dibattito pubblico; l'articolo 10 contiene le disposizioni transitorie e finali. L'Allegato 1 contiene le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico.

Con questa disciplina si vuole introdurre un modello di democrazia partecipativa destinato agli interventi maggiori (elettrorodotti oltre 40 km; strade ed autostrade che prevedano un costo stimato superiore a 500 mln. di euro, etc.) mutuato, tendenzialmente, dall'ordinamento francese, con l'obiettivo di rendere trasparente il confronto con i territori sulle opere pubbliche e di interesse pubblico, attraverso una procedura che consente di informare e far partecipare le comunità territoriali interessate, con garanzie sul coinvolgimento, risposte adeguate e tempi chiari; l'idea del Legislatore è che l'utilizzo di questi processi possa contribuire a ridurre la conflittualità territoriale, determinando un incremento della fiducia tra pubblica amministrazione e cittadini e una maggiore consapevolezza da parte degli attori locali rispetto alle ragioni, ai benefici e agli eventuali impatti legati alla realizzazione dell'opera. L'istituto del dibattito pubblico non trova alcun riferimento né nelle Direttive dell'Unione europea né nella previgente normativa riguardante gli appalti pubblici. E' stato previsto per la prima volta dall'articolo 1, lett. qqq), della legge delega al Codice dei contratti 28 gennaio 2016, n. 11, che ha disposto l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo".

Un aspetto interessante di questa disciplina è anche quello che riguarda la descrizione degli indicatori che consentiranno successivamente di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR. Gli indicatori ed il relativo sistema di monitoraggio saranno definiti dalla costituenda Commissione nazionale per il dibattito pubblico che, tra i propri compiti, ha proprio quello di stabilire "le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico" (articolo 22, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016).

In materia di dibattito pubblico, è opportuno tornare brevemente sulla legge della Regione Puglia, sopra richiamata, la lr 13 luglio 2017, n. 28, Legge sulla partecipazione. Con la delibera C.d.M. dell'8-9-2017, il Governo ha impugnato alcune parti di questa legge, che presenterebbero alcuni profili di illegittimità costituzionale. Si tratta delle parti della legge regionale in cui vengono disciplinati strumenti di partecipazione, in particolare il dibattito pubblico, anche riguardo a opere statali e di interesse nazionale che, ai sensi della normativa statale in materia, esulano dalla competenza regionale; sui progetti pubblici relativi a tali opere viene prevista anche un'inchiesta regionale che interferisce con il dibattito pubblico previsto per le opere pubbliche nazionali dalla legislazione statale di riferimento. Secondo il Governo, i commi 2, 5 e 12 dell'art. 7 prevedono strumenti di partecipazione anche con riguardo a opere statali e di interesse nazionale che, secondo il dettato costituzionale e la normativa statale di riferimento, esulano dalla competenza regionale. Infatti, per i progetti di competenza statale e per i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sulle città e sull'assetto del territorio, è l'autorità nazionale competente a disporre e gestire il dibattito pubblico (eventualmente e in alcuni casi anche su richiesta del Consiglio della Regione interessata). In particolare, le disposizioni richiamate stabiliscono che, anche con riferimento alla realizzazione delle predette opere statali, sia svolto un dibattito pubblico che, ad avviso dello Stato, interferirebbe con l'ulteriore e distinto dibattito previsto dalla legislazione statale di riferimento per le opere pubbliche nazionali. L'art. 7 della legge pugliese si porrebbe pertanto in contrasto con diverse norme costituzionali e, segnatamente: con l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., dal momento che le norme regionali intervengono in ambiti regolatori espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali; con l'art. 117, comma 3, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004; con l'art. 118, Cost., in quanto le menzionate norme regionali comporterebbero un'interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato e, in particolare, con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale; con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, co. 1, Cost., introducendo ingiustificati aggravamenti procedurali, in quanto vi sarebbe il rischio di produrre un raddoppio di consultazioni pubbliche sul medesimo intervento pubblico». (Enzo Madonna, Andrea Orsi, Barbara Cosmani, 2018, Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl - AIR semplificata – "Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3", p 3)

3.2.2 Rapporto sulle consultazioni

In vista della revisione della lr 3/2010 il gruppo di lavoro misto Giunta regionale e Assemblea legislativa appositamente istituito con lo scopo di conferire maggiore rilevanza e concretezza all'istituto della democrazia partecipativa ed alle tematiche ad essa collegate (Deliberazione della Giunta regionale n.79/2017 "Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010). Proposta all'Assemblea legislativa" e Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 114/2017 "Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010) Proposta della Giunta regionale del 17/2/2017") nel suo processo di revisione della norma ha tenuto conto di quanto emerso:

- dalla relazione di ritorno della Giunta regionale in risposta alla clausola valutativa (lr 3/2010 art.18).

- dal percorso di ascolto partecipato che si è articolato in un questionario online “Cittadino protagonista”, rivolto a tutti i cittadini e in una serie di incontri/eventi territoriali “Diciamo la nostra”, rivolti ad amministratori, referenti di progetti, rappresentanti di associazioni, operatori pubblici e privati e cittadini.
- dalle Note dell’Associazione italiana per la partecipazione AIP2

Relazione di ritorno della Giunta regionale in risposta alla clausola valutativa (lr 3/2010 art. 18)

Per quanto riguarda la relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa disposta nell’art 18 della lr n.3/2010, la Giunta regionale per rispondere ai quesiti previsti nella stessa ha adottato due diversi strumenti:

- due Focus Group ai quali hanno partecipato esperti di due Comuni di grandi dimensioni, due Comuni medi e due Unioni di Comuni. Ai partecipanti dei Focus Group sono state poste domande e le risposte sono state oggetto di riflessione congiunta e sono state identificate proposte per migliorare i processi partecipativi
- un questionario a 1192 cittadini contattati in quanto coinvolti sia in percorsi finanziati dai bandi regionali che in percorsi non finanziati

Con i Focus Group si è inteso analizzare la “visione degli attori pubblici” proponenti dei processi e titolari delle decisioni pubbliche, nonché beneficiari dei contributi regionali, mentre con il questionario si è indagata la “percezione dei cittadini” che attivamente hanno preso parte ai percorsi, chiamati ad esprimere un parere sul loro coinvolgimento nella specifica esperienza.

Dai due Focus Group (“visione pubblica”) è emerso che le priorità per lo sviluppo della partecipazione sono:

- una maggiore inclusione, a monte, degli amministratori pubblici (tecnici e politici) con un ruolo propositivo in quanto tipici portatori di informazioni complete e compiute
- un maggiore sviluppo/utilizzo di competenze professionali e di competenze specifiche, al fine di ottenere un migliore facilitazione dei soggetti coinvolti
- una maggiore garanzia/riconoscimento/valorizzazione degli esiti del processo partecipativo, attraverso il sostegno dei gruppi formati nel corso dell’esperienza che possono divenire reali promotori di partecipazione nei contesti di quartiere
- un consolidamento del metodo, della cultura, della prassi della partecipazione

Le raccomandazioni espresse dai partecipanti ai percorsi partecipativi che hanno risposto al questionario si possono così riassumere:

« - *Porre attenzione al coinvolgimento nelle fasi iniziali degli incontri e migliorare la comunicazione per un maggiore coinvolgimento dei cittadini*

- *Oculata scelta delle tematiche e scelta di obiettivi raggiungibili con i percorsi partecipati e semplificazione degli argomenti riguardanti tematiche complesse*

- *Utilizzare ogni mezzo affinché la partecipazione risulti utile ed efficace: ponendo maggiore attenzione nel recepimento delle istanze emerse dai percorsi; facendo sentire che l’opinione del cittadino è presa in considerazione nell’elaborazione del processo decisionale, cercando di non “tradire” le aspettative dei partecipanti»* (Enzo Madonna, Andrea Orsi, Barbara Cosmani, 2018, Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl - AIR semplificata – “Legge sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”, p 38)

Questionario on-line “Cittadino protagonista”

«Il questionario online “Cittadino protagonista”, era rivolto a tutti i cittadini, allo scopo di sondare la conoscenza degli istituti di partecipazione tradizionali presenti negli statuti comunali (petizione, istanza, referendum, ecc...), della lr 3/2010 e dell’aver preso parte ai percorsi partecipativi. Il questionario online è stato attivo dalla fine del mese di settembre 2016 all’inizio del mese di marzo 2017 sul sito dell’Assemblea legislativa <http://www.assemblea.emr.it/survey/partecipazione> e sulle pagine web del Tecnico di garanzia. Per diffondere il questionario e promuoverne la compilazione ne è stata data comunicazione tramite il portale E-R Partecipazione e la sezione dedicata alla Partecipazione del sito dell’Assemblea legislativa.

Proposte/suggerimenti/osservazioni

La lr 3/2010 ha una valenza di promozione della partecipazione a tutto campo, e dall’esperienza di 5 anni, la possibilità di usufruire dei contributi regionali per l’attivazione di percorsi partecipativi tramite lo strumento del bando pubblico, ha assunto un ruolo centrale, che si rileva anche dalle proposte emerse dal questionario. Le proposte si possono suddividere in due ambiti:

- *proposte di modifica della legge regionale*
- *proposte di modifica del bando annuale per la concessione di finanziamenti a sostegno di percorsi partecipativi*

Tra le proposte di modifica della legge ci sono alcune indicazioni molto tecniche:

- eliminazione Comitato di pilotaggio
- ampliamento durata percorsi partecipativi
- inserimento previsione strumenti partecipativi, come il dibattito pubblico
- creazione Albo dei professionisti

Di grande interesse anche indicazioni come

- favorire ancora di più l'inclusività dei percorsi partecipativi
- valorizzare le comunità di cittadini che fanno proposte
- attenzione alla terzietà dei percorsi partecipativi
- valorizzazione monitoraggio progetti sia in itinere che ex post
- rendere maggiormente vincolanti per l'amministrazione gli esiti dei percorsi
- favorire la formazione dei dipendenti pubblici

Tra le proposte relative al Bando annuale:

- semplificazione burocratica
- trasparenza
- monitoraggio
- più attenzione agli effetti e all'efficacia dei percorsi che agli strumenti partecipativi utilizzati
- modifiche all'attribuzione dei punteggi
- modifica tematiche prioritarie
- ruolo funzionari regionali» (Enzo Madonna, Andrea Orsi, Barbara Cosmani, 2018, Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl - AIR semplificata – “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”, p 32)

Incontri/eventi “Diciamo la nostra” e sessione di lavori di gruppo del 22 settembre 2017

Gli incontri/eventi “Diciamo la nostra”, rivolti ad amministratori, referenti di progetti, rappresentanti di associazioni e cittadini ed operatori pubblici e privati, si sono svolti da dicembre 2016 a settembre 2017, a Bologna e sul territorio regionale e l'evento finale si è tenuto presso l'Assemblea Legislativa il 22 settembre 2017

Le proposte dopo la sessione di lavori di gruppo del 22 settembre 2017

Tema	Proposte
Durata dei processi partecipativi	- flessibilità della durata (da 6 mesi ad un anno) a seconda del tipo di percorso e del tema e al livello di conflittualità. Comunque dare un termine certo visto l'obbligo della sospensione del procedimento e l'impegno del decisore ad arrivare a dei risultati. - lasciare al di fuori della durata le procedure burocratiche (Bando 2017)
Ampliamento dell'inclusione e integrazione	- tendere ad ampliare l'inclusione e l'integrazione, ma non a tutti i costi, dipende dal tema. - valorizzare nei progetti la descrizione di come si è sollecitata la comunità - pensare ad un nuovo profilo di funzionario e la partecipazione deve diventare un nuovo modo di lavorare nella PA
Sistemi di valutazione	- rafforzare la valutazione: sia del processo partecipativo sia dell'impatto del processo stesso
Tematiche e loro ampliamento	- rispondere ad eventuali sollecitazioni del territorio pensando a bandi tematici (come quello post-sisma)
Formazione del personale	-formazione all'interno del percorso progettuale, rivolta ai cittadini e all'interno della PA per costruire competenze interne e delineare un nuovo profilo di funzionario. -istituzione di un albo regionale di facilitatori esterni

(Enzo Madonna, Andrea Orsi, Barbara Cosmani, 2018, Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl - AIR semplificata – “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”, p 36)

Note Associazione italiana per la partecipazione AIP2

La Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl - AIR semplificata – “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”, redatta da Enzo Madonna, Andrea Orsi, Barbara Cosmani nel 2018, riporta, in una specifica sezione a pagina 38, i contributi dell'Associazione italiana per la partecipazione AIP2 inviati all'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e rispondenti ad un elenco di 11 punti sulle prospettive di sviluppo della legge e di seguito viene fornita una sintesi di quelli più significativi:

- Formazione

- Momenti formativi rivolti a tecnici degli enti locali, cittadini e facilitatori
- Estensione dei servizi del Tecnico di Garanzia
- Estensione dei servizi del tecnico di garanzia alla formazione, consulenza, supporto in corso d'opera
- Rendere obbligatorie forme di valutazione dei processi
 - Valutazione dei singoli processi: momento di confronto democratico e apprendimento
 - Stabilire fin dall'inizio con i partecipanti i parametri di valutazione
 - Svolgere la valutazione alcuni mesi dopo il termine del percorso
- Attività di mediazione del Tecnico di garanzia
- La legge 3/10 prevede che il tecnico di garanzia svolga un ruolo di mediazione nei confronti di coloro che vogliono attivare un processo nonostante l'ente titolare della decisione sia in disaccordo.
- Effettiva rilevanza dei temi trattati nei processi partecipativi
- Intercettazione dei progetti partecipativi riguardanti: opere pubbliche rilevanti, localizzazioni di rischi (impianti, discariche, infrastrutture), riduzione di risorse (chiusure e riorganizzazione servizi, ospedali, uffici pubblici, chiusura/riorganizzazione aziende) affinché non sfuggano al controllo democratico.

Temi e spunti ricorrenti derivanti dalle consultazioni

Dalle consultazioni svolte attraverso il questionario on-line "Cittadino protagonista" e il percorso di ascolto partecipato che si è concluso con una sessione di lavoro di gruppo partecipata il 22 settembre 2017, sono emersi alcuni temi ricorrenti che si riportano di seguito:

- Necessità di promuovere la conoscenza della legge
- Ampliamento dell'inclusione
- Formazione
- Durata dei percorsi partecipativi
- Monitoraggio in itinere del percorso
- Valutazione dei processi

3.2.3 Individuazione e valutazione delle opzioni di intervento (Opzione 0 - Status quo, Opzione Alternativa - Interventi amministrativi, Opzione prescelta - Progetto di legge)

Matrice 1 - Valutazione delle opzioni rispetto agli obiettivi da realizzare			
Opzioni	Opzione 0 Status quo	Opzione Alternativa Interventi amministrativi	Opzione prescelta Progetto di legge
Obiettivi dell'intervento			
Maggiore chiarezza e semplificazione, così come evidenziato dal percorso "Diciamo la nostra". Semplificazione del testo legislativo, sia nel linguaggio, che nei richiami legislativi per contribuire ad una maggiore coesione sociale e per ridurre possibili ostacoli, ritardi e conflitti nell'elaborazione delle decisioni	La lr 3/2010 non prevedeva una puntuale individuazione terminologica della metodologia e degli strumenti	L'intervento amministrativo non appare adeguato poiché lo scopo è quello di rendere più semplice e accessibile la comprensione degli strumenti disciplinati con legge	L'articolo è stato rivisto per rendere più sistematico tutto il disposto normativo, ad esempio nell'articolo 3 sono state raccolte tutte le definizioni utilizzate in legge. La formulazione del dettato normativo è stata rivista per essere più chiara, sintetica ed essenziale, contribuendo a realizzare il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale
Regolamentazione partecipazione	Sessione La lr 3/2010 non prevedeva una data certa per la Sessione annuale di partecipazione	E' necessario intervenire in modifica attraverso lo strumento normativo poiché la Sessione partecipazione è regolamentata per legge	La Sessione annuale di partecipazione, già prevista dalla lr 3/2010, viene confermata ed arricchita. L'indicazione di svolgimento nel mese di ottobre, risponde all'esigenza espressa dagli enti locali così come emerso dal percorso di ascolto "Diciamo la nostra!", e da suggerimenti di Aip2 di collocare stabilmente la sessione in un periodo utile per la successiva predisposizione dei bandi per la concessione dei contributi, al fine di pianificare all'inizio dell'anno, tempistica più consona alle esigenze degli enti stessi, la programmazione e l'attivazione di percorsi
Conferimento di maggior autorevolezza alla figura del Tecnico di garanzia, e attribuzione di nuove competenze così come emerso durante il percorso "Diciamo la nostra"	La lr 3/2010 non prevedeva tra le competenze del Tecnico di garanzia la possibilità di certificazione dei progetti extra bando ed il monitoraggio del percorso ex post dei processi	Le competenze del Tecnico di garanzia sono regolamentate per legge e devono quindi essere modificate solo modificando la legge stessa	Le modifiche proposte aumentano le competenze del Tecnico di garanzia prevedendo la possibilità di certificare i progetti extra bando e monitorare il percorso ex post dei processi. Al Tecnico viene inoltre affidato il compito di illustrare, durante la Sessione partecipazione, gli esiti dei percorsi e l'impatto sulle decisioni degli enti responsabili, rispondendo così ad uno degli obiettivi della legge (art. 2 lett.k)
Istituzione della Giornata della Partecipazione	La lr 3/2010 non prevedeva tale manifestazione	Un intervento di tipo amministrativo non conferisce il rilievo che la norma di legge riesce ad attribuire ad una simile previsione	E' una novità della nuova legge volta a dare maggior diffusione alla cultura della partecipazione sul territorio regionale
Previsione dell'attività di promozione della legge in capo all'Assemblea legislativa, con attività seminariali e di studio, anche mediante la diffusione delle buone pratiche	La lr 3/2010 non prevedeva tale attività	Un intervento amministrativo non appare adeguato a disporre sulla attribuzione di una funzione in capo all'Assemblea legislativa	La nuova legge ha disciplinato ruoli e competenze in merito all'attività di promozione della legge (art. 10). La scelta è coerente con gli esiti del percorso di ascolto partecipato dove è emersa la mancanza di una conoscenza diffusa della legge da parte dei cittadini

Matrice 1 - Valutazione delle opzioni rispetto agli obiettivi da realizzare

Opzioni	Opzione 0 Status quo	Opzione Alternativa Interventi amministrativi	Opzione prescelta Progetto di legge
Obiettivi dell'intervento			
Potenziamento dell'attività di formazione svolta dalla Giunta regionale, finalizzata alla promozione della cultura della partecipazione all'interno dell'Amministrazione regionale e degli enti locali	La formazione degli operatori della p.a. era già presente tra gli obiettivi della lr 3/2010 all'art. 2 lett i ma non era definita in maniera puntuale come nel nuovo testo legislativo	La legge appare lo strumento più idoneo rispetto ad un atto amministrativo per assegnare la funzione di svolgere attività formativa in capo alla Giunta	Durante il percorso di ascolto partecipato è stata più volte evidenziata la necessità di sistematizzare le azioni formative. Si è data rilevanza a questa istanza prevedendo una disposizione specifica (art. 10) nella quale viene ora esplicitamente attribuita la relativa competenza alla Giunta regionale
Garanzia di un'adeguata informazione preventiva e realizzazione di forme di partecipazione in merito a progetti che assumono una particolare rilevanza per la comunità	Nella lr 3/2010 all'art. 2 comma 1, lett. m) era previsto il riconoscimento di premialità agli enti locali che approvano progetti per opere pubbliche o private rilevanti prevedendo processi partecipativi	Un intervento amministrativo non appare adeguato a disporre il citato obbligo per Regione ed enti locali	La nuova legge obbliga la Regione e gli enti locali a garantire un'ampia e adeguata informazione preventiva e la realizzazione di forme di partecipazione per progetti di particolare rilevanza per la comunità, anche per verificarne l'accettabilità sociale e la qualità progettuale. La norma conferma l'assegnazione di una premialità a tali processi (art 12 comma 3 lett a)
Incentivare processi partecipativi in merito alla destinazione dei beni immobili confiscati alla mafia, quale nuovo ed ulteriore elemento di premialità per la concessione del contributo	La lr 3/2010 non prevedeva tale premialità	Un intervento di tipo amministrativo non conferisce il rilievo che la norma di legge riesce ad attribuire ai processi partecipativi in merito alla destinazione dei beni immobili confiscati alla mafia	La previsione in legge di tale premialità costituisce un criterio sistematico da adottare nei bandi emanati dalla Giunta (art 12 comma 3 lett b)
Rafforzamento del ruolo del Nucleo tecnico della partecipazione, con funzioni consultive	La lr 3/2010 all'art. 7 disciplinava il nucleo tecnico della partecipazione ma con una composizione e funzioni parzialmente diverse	Un intervento di tipo amministrativo non conferisce il rilievo che la norma di legge riesce ad attribuire al nucleo tecnico	La nuova legge dispone all'art 7 sul nucleo tecnico rafforzandone il ruolo e disciplinando i compiti e la composizione, prevedendo una maggiore integrazione delle scelte programmatiche della Regione con le esperienze delle autonomie locali.
Garanzia di un'adeguata rendicontazione sugli esiti dei processi partecipativi rispetto alle decisioni assunte dagli Enti responsabili	La lr 3/2010 non prevedeva obbligo per l'ente responsabile di comunicare al Tecnico di garanzia le decisioni assunte a seguito del processo partecipativo	Un intervento amministrativo non appare adeguato per imporre un obbligo sistematico per gli enti responsabili di rendicontare al Tecnico di garanzia	La nuova legge dispone sull'obbligo per l'ente responsabile di comunicare al Tecnico di garanzia le decisioni assunte a seguito del processo partecipativo che costituirà elemento indispensabile per il Tecnico di garanzia per la redazione della relazione, in occasione della Sessione di partecipazione (art. 6 comma 3)

Matrice 2 – Valutazione degli impatti

Opzioni	Opzione 0 Status quo	Opzione Alternativa Interventi amministrativi	Opzione prescelta Progetto di legge
Impatti delle opzioni			
Impatto amministrativo (eventuale introduzione di nuovi strumenti di programmazione)	Nessun impatto	Nessun impatto	Nessun impatto
Impatto organizzativo sulla Regione Emilia-Romagna e su altri enti pubblici (eventuale creazione di nuove strutture, organismi, organi ecc.)	Nessun impatto	Impatti derivanti dall'adozione di bandi che tengano conto, per quanto possibile, degli obiettivi evidenziati nel pdl	<p>Nuovi oneri a carico del Tecnico di Garanzia e del suo staff dovuti alle nuove funzioni</p> <p>Oneri derivanti dall'organizzazione delle attività di promozione e informazione (a carico dell'Assemblea legislativa) e di formazione (a carico della Giunta regionale)</p> <p>Oneri derivanti dall'organizzazione della Giornata della Partecipazione</p>
Oneri informativi ed amministrativi, introdotti a carico dei destinatari	Nessun impatto	Eventuali oneri informativi/amministrativi aggiuntivi derivanti dalla partecipazione ai bandi	Oneri relativi all'obbligo per l'ente responsabile di comunicare al Tecnico di garanzia le decisioni assunte a seguito del processo partecipativo
Eventuali oneri riflessi su altri enti pubblici	Nessun impatto	Nessun impatto	Oneri relativi alla composizione del nucleo tecnico

3.2.4 Descrizione dello strumento per il controllo e il monitoraggio degli effetti dell'intervento: la clausola valutativa

La scheda Air comprende una parte dedicata allo strumento per il controllo e il monitoraggio degli effetti dell'intervento denominato clausola valutativa. La clausola valutativa prevede la possibilità di far ricorso a forme di valutazione partecipata che coinvolgano cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti e dispone i seguenti contenuti per la relazione di ritorno:

«- *analisi quantitativa e qualitativa dei processi partecipativi realizzati, evidenziandone la diffusione territoriale, i soggetti coinvolti e il grado di recepimento degli esiti dei processi stessi da parte degli Enti responsabili;*
- *come i criteri per la valutazione delle domande per l'ammissione a contributo dei progetti e le relative premialità incidono sulla formulazione della graduatoria;*
- *analisi dei processi partecipativi;*
- *tipologia e caratteristiche dei processi partecipativi che hanno ricevuto la certificazione di qualità;*
- *attività di formazione realizzata per promuovere la cultura della partecipazione e come questa ha contribuito ad accrescere la qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni nel progettare, organizzare e gestire i processi partecipativi;*
- *analisi sull'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti digitali nella realizzazione dei processi, nella diffusione di notizie, documentazione e buone prassi per favorire la democrazia partecipativa».*
(Enzo Madonna, Andrea Orsi, Barbara Cosmani, 2018, Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl - AIR semplificata – “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”, p 47)

3.3 Conclusioni

Il gruppo di lavoro misto Giunta regionale e Assemblea legislativa per la revisione della legge ha raccolto i suggerimenti, le criticità e gli spunti emersi dagli incontri territoriali, dall'evento finale svoltosi presso l'Assemblea Legislativa, i contributi di AIP2 e quanto risultante dal Questionario Cittadino protagonista e ha proceduto nella redazione del nuovo testo sulla partecipazione: la legge regionale n. 15 del 2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”.

Le novità frutto dell'attività svolta dal Gruppo di lavoro misto che sono state considerate nella nuova legge sulla partecipazione la lr n.15/2018 riguardano principalmente i seguenti punti:

- Linguaggio semplificato volto ad una maggior inclusione
- Informazione e partecipazione preventiva ai cittadini su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità locale o regionale allo scopo di coinvolgere e condividere con i soggetti interessati le fasi preliminari di un progetto, di un'opera o di un intervento nel momento in cui tutte le opzioni sono ancora possibili
- Centralità della Sessione annuale della partecipazione dinanzi all'Assemblea legislativa, da tenersi entro il mese di ottobre per dare tempistiche certe agli enti locali
- Istituzione della Giornata della partecipazione
- Rafforzamento del ruolo del Nucleo tecnico della partecipazione, per una maggiore integrazione delle scelte programmatiche della Regione con le esperienze delle autonomie locali
- Ampliamento delle competenze del Tecnico di garanzia (in materia di certificazione progetti extra-bando e monitoraggio impatto dei risultati dei processi sulle decisioni degli enti)
- Affidamento all'Assemblea legislativa della promozione della legge anche mediante la diffusione delle buone pratiche (attività seminariali, di studio)
- Attività di formazione svolta dalla Giunta regionale, finalizzata alla promozione della cultura della partecipazione all'interno dell'Amministrazione regionale e degli enti locali
- Premialità ai processi partecipativi in merito alla destinazione dei beni immobili confiscati alla mafia per la concessione del contributo

L'iter seguito per la costruzione della lr n.15/2018 rappresenta quel processo circolare disposto nel DPCM n.169/2017 nel quale gli strumenti di better regulation Air, Vir e consultazioni sono integrati tra loro. Considerato quindi che le consultazioni sono strumenti che garantiscono qualità normativa, nello specifico caso dell'iter legislativo della lr n.15/2018, il processo di ascolto partecipato “Diciamo la nostra” e il questionario on line “Cittadino protagonista”, rappresentano quegli strumenti di partecipazione che potrebbero essere affiancati a quelli tradizionali quali le udienze conoscitive e le audizioni previste da Regolamento interno dell'Assemblea legislativa (*Delibera dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n.143 “Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna”*), traendo così uno spunto metodologico utile alla predisposizione di nuovi progetti di legge o alla revisione di leggi esistenti.

Di seguito si riporta la sintesi degli articoli del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna da cui ha origine la riflessione sugli strumenti partecipativi.

Riferendosi al Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e nello specifico a parte del contenuto dell'art 40 relativo all'informazione e promozione della partecipazione si rileva che *“l'Assemblea legislativa promuove l'informazione, la conoscenza e la trasparenza delle procedure e degli atti regionali di sua competenza e opera per favorire la partecipazione dei cittadini e della collettività regionale all'attività istituzionale, al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici. Opera per accrescere la trasparenza e l'informazione sulla sua attività, la cui conoscenza preventiva e successiva può contribuire a rendere possibile la partecipazione dei cittadini all'attività istituzionale”*. L'attività d'informazione costituisce quindi un effettivo presupposto alla partecipazione e deve avere carattere di tempestività, chiarezza, completezza e continuità. L'art 42 riguardante le modalità di consultazione delle commissioni assembleari dispone che l'Assemblea tramite le sue commissioni, favorisce la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni al procedimento legislativo nelle forme stabilite dal Regolamento. Il Regolamento a tal proposito indica che l'Ufficio di presidenza pubblicizza la costituzione di un albo di associazioni suddiviso per commissioni.

Per i progetti di legge il relatore, informando preventivamente l'Ufficio di presidenza della commissione, può attivare incontri con i cittadini, associazioni ed enti locali.

L'art 43 relativo alle udienze conoscitive delle commissioni assembleari dispone che le commissioni possono procedere a pubbliche udienze conoscitive per leggi, regolamenti, proposte di legge alle Camere, piani annuali, poliennali e atti amministrativi rilevanti. Durante le udienze conoscitive il relatore, la Giunta o il consigliere proponente illustra il progetto di legge oggetto di consultazione e seguono gli interventi degli invitati e le domande loro rivolte da parte dei consiglieri o degli assessori.

Inoltre, riguardo le udienze conoscitive, l'art 39 della legge regionale 31 marzo 2005, n.13 *“Statuto della Regione Emilia-Romagna”*, dispone *«1. Le Commissioni assembleari possono consultare le rappresentanze della società civile e acquisire apporti di enti ed associazioni.*

2. Per leggi e per atti amministrativi rilevanti le Commissioni indicano Udienze Conoscitive.

3. Le Commissioni possono tenere Udienze Conoscitive in merito alle designazioni per le nomine di competenza della Giunta, del Presidente o dell'Assemblea legislativa».

L'art 44 del Regolamento riguardante le audizioni delle commissioni assembleari, riporta che le commissioni, in relazione ai singoli progetti di legge, di regolamento, proposte alle Camere e provvedimenti amministrativi, o su questioni di particolare interesse, possono procedere ad audizioni invitando i rappresentanti di enti ed associazioni o persone competenti nella materia o nell'argomento. Gli invitati possono consegnare alla commissione interventi, relazioni scritte, osservazioni e proposte. I commissari possono rivolgere domande atte ad approfondire gli argomenti oggetto dell'audizione.

Capitolo 4 – Mappatura ragionata dei processi partecipativi

In questo capitolo viene offerta una mappatura ragionata dei processi partecipativi finanziati dalla Lr n.3/2010 dal 2012 al 2018 attraverso tabelle e grafici che riportano la percentuale dei processi per ambito, la percentuale dei progetti per grado di partecipazione, l'impatto territoriale, la popolazione impattata, i percorsi finanziati per comune, la distinzione tra quelli volontari e non volontari, lo stato di attuazione degli stessi, il raffronto tra i finanziati e non finanziati e una tabella di confronto tra i territori provinciali in base al tipo e la forma di partecipazione. I dati utilizzati provengono dalle due seguenti fonti:

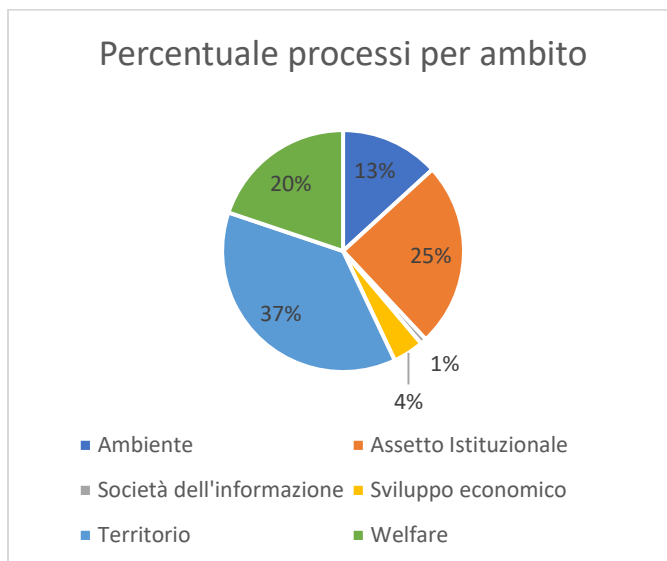
- dall' Ufficio di supporto del Tecnico di Garanzia della partecipazione (Direttore dell'Assemblea legislativa designato dalla Presidente) che lo affianca nei compiti previsti all'articolo 8 della Lr n.15/2018 di seguito riportati:
 - « a) fornisce materiali e documentazione utili per progettare e predisporre i processi di partecipazione;
 - b) esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità ai fini della concessione dei contributi di cui al capo III;
 - c) esamina le proposte di progetti partecipativi per i quali non è stata inoltrata domanda per la concessione del contributo di cui al capo III, presentate solo al fine della certificazione di qualità ai sensi dell'articolo 18;
 - d) offre un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi;
 - e) offre un supporto nella comunicazione via web ai processi partecipativi ammessi al contributo regionale;
 - f) svolge un ruolo di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico;
 - g) elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione dei processi partecipativi;
 - h) realizza e cura un sito web dedicato a diffondere notizie e documentazione attinenti alla democrazia partecipativa e le proprie attività;
 - i) propone obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro attività nel rapporto con i cittadini;
 - j) valuta in itinere ed ex post lo svolgimento dei processi partecipativi ammessi al contributo regionale».
- dall' Ufficio del Gabinetto del Presidente della Giunta che svolge funzioni di studio e ricerca nell'ambito delle attività inerenti la semplificazione amministrativa e i processi di democrazia partecipativa e nello specifico sono i dati utilizzati dall'Osservatorio regionale della partecipazione gestito da ERVET – Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio SpA. L'Osservatorio della Partecipazione rappresenta uno spazio comune di interazione ed interscambio tra i diversi attori coinvolti nei processi partecipativi e a partire dal 2008 ha tra i suoi principali obiettivi la valorizzazione delle esperienze che permettono uno sviluppo della democrazia partecipativa e un nuovo approccio al tema della partecipazione che renda possibile un flusso continuo di confronto fra rappresentanze e partecipazione; sul versante della Pubblica Amministrazione l'Osservatorio è orientato alla valorizzazione dei casi di co-decisione al fine di mettere in comunicazione attori e istituzioni. Sul versante dell'utenza esterna l'Osservatorio consente di avere a disposizione molteplici criteri e modalità di selezione dei processi.

Nelle conclusioni del capitolo si riporta un ragionamento complessivo su ciò che emerge dalla lettura dei dati.

Figura 2

Ambito dei processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 dal 2012 al 2017	Percentuale processi per ambito
Ambiente	13%
Assetto Istituzionale	25%
Società dell'informazione	1%
Sviluppo economico	4%
Territorio	37%
Welfare	20%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

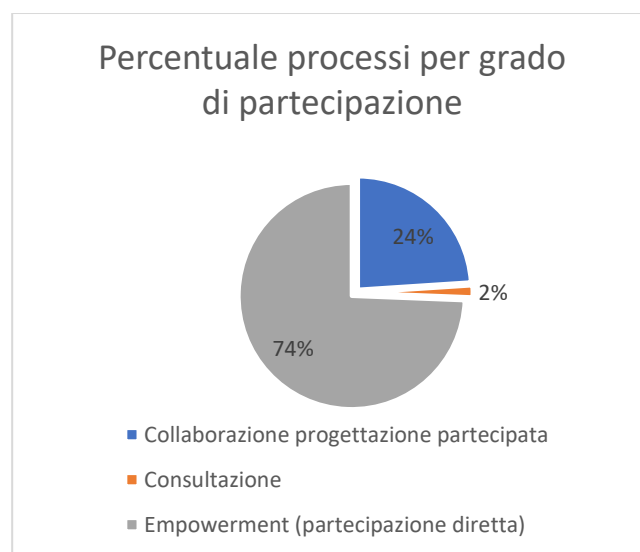


Dall'esame dei progetti per ambito risulta un'elevata percentuale di processi sviluppati nell'ambito territoriale (37%) seguito dall'assetto istituzionale (25%) e welfare (20%).

Figura 3

Grado di partecipazione dei processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 dal 2012 al 2017	Percentuale progetti per grado di partecipazione
Collaborazione progettazione partecipata	24%
Consultazione	2%
Empowerment (partecipazione diretta)	74%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna



Dal grafico riportato sopra si nota un'elevata percentuale di processi partecipativi che hanno un alto grado di partecipazione diretta di tipo empowerment (74%). Per la costruzione della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa (art 18 della lr n.3/2010) la Giunta regionale ha ideato un grado di partecipazione attribuendo un "indice del livello di partecipazione" a ciascun processo. L'indice è ottenuto assegnando un punteggio alle variabili di qualità tecnica del processo e alle variabili relative alla tipologia di condivisione delle scelte pubbliche come riportato dallo schema seguente. La somma dei punteggi classifica i processi partecipati in 4 livelli qualitativi di partecipazione:

- «da 1 a 7 punti, sono percorsi d'informazione (i cittadini ricevono informazioni dall'ente promotore)
- da 8 a 14 punti sono percorsi di consultazione (i partecipanti condividono informazioni, pareri, sono ascoltati e hanno l'opportunità di influenzare le decisioni)
- da 15 a 21 sono definiti di collaborazione o di progettazione partecipata, (coinvolgimento attivo dei vari attori che va dall'analisi dei problemi alla condivisione di una soluzione)
- da 22 a 28 punti sono percorsi di empowerment o partecipazione diretta (i partecipanti non solo influenzano la decisione pubblica ma collaborano attivamente con l'ente proponente e gestiscono insieme o autonomamente attività e progetti)»

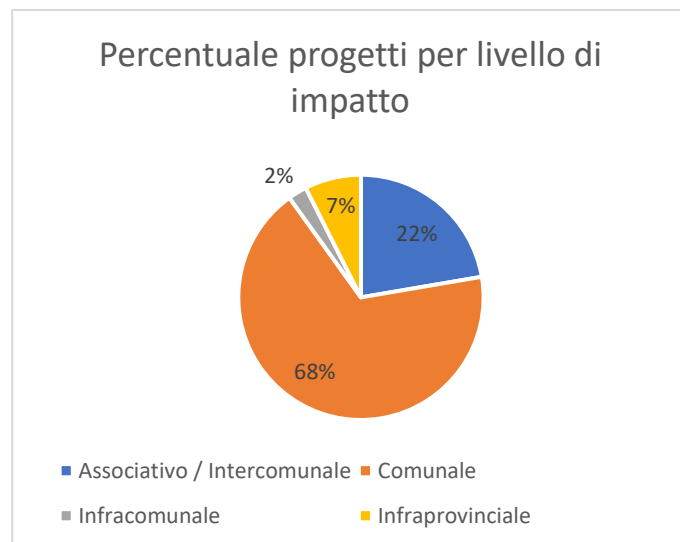
	Indicatori	Punteggio	Punteggio max
QUALITA' TECNICA DELLA PARTECIPAZIONE			
1)	Pratiche e metodologie di partecipazione (si)	1	1
2)	Figure professionali coinvolte (si)	1	1
2bis	Figure professionali coinvolte interne	3	3
	Figure professionali coinvolte esterne	1	
	Figure professionali interne e esterne	2	
	Non specificato	0	
3)	Forum	3	6
	Riunioni / gruppi d lavoro	2	
	Partecipazione documentale	1	
TIPOLOGIA DI CONDIVISIONE DELLE SCELTE			
4)	Consultazione preventiva	2	5
	Consultazione successiva	1	
	Consultazione preventiva e successiva	3	
	Codecisione	5	
5)	Singoli cittadini	3	6
	Organizzazioni di rappresentanza	1	
	Organizzazioni non formalizzate	2	
5 bis	Altri enti coinvolti	1	1
6)	Volontaria	4	4
	Prevista da atti deliberativi	2	
	Prevista da normativa di settore	1	
ELEMENTI AGGIUNTIVI DI QUALITA' DEL PROCESSO			
7)	Rispetto esigenze di conciliazione tempi di vita e di lavoro (si)	1	1
TOTALE PUNTEGGIO MASSIMO			28

Fonte: Relazione di ritorno alla clausola valutativa art 18 della lr n.3/2010

Figura 4

Livello di impatto dei processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 dal 2012 al 2017	Percentuale processi per livello di impatto
Associativo / Intercomunale	22%
Comunale	68%
Infracomunale	2%
Infraprovinciale	7%

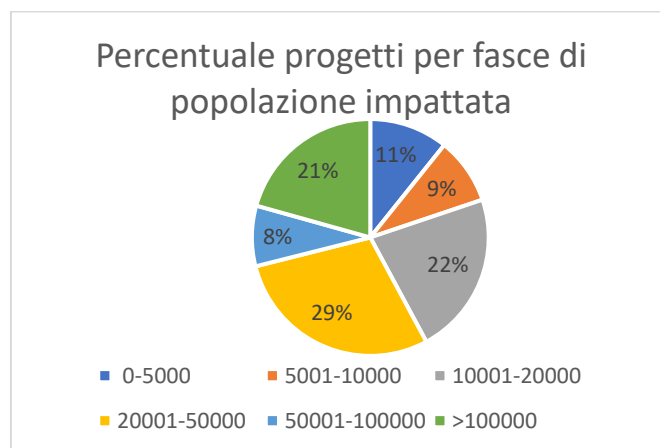
Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna



Dal grafico si nota che la percentuale più elevata corrisponde a processi che hanno un impatto a livello comunale (68%) e risulta inferiore il livello di impatto associativo (22%)

Figura 5

Fasce di popolazione impattata dai processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 dal 2012 al 2017	Percentuale processi per popolazione impattata
0-5000	11%
5001-10000	9%
10001-20000	22%
20001-50000	29%
50001-100000	8%
>100000	21%

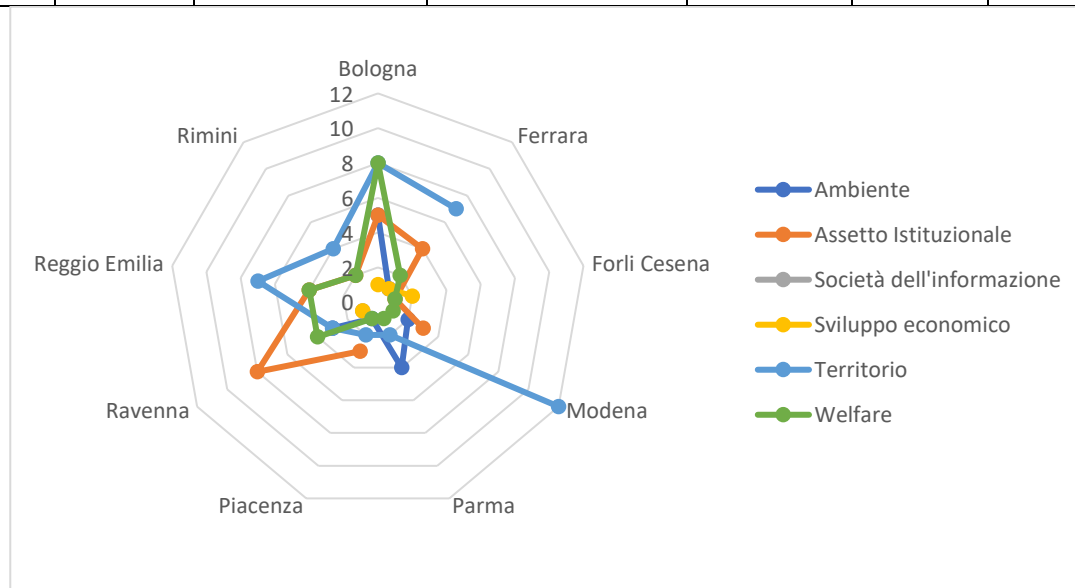


Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

La fascia di popolazione maggiormente impattata dai processi partecipativi risulta quella corrispondente a 20.001-50.000 (29%) seguita da quella 10.001-20.000 (22%) e oltre 100.000 abitanti (21%)

Figura 6

Suddivisione dei processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 per provincia e ambito dal 2012 al 2017							
Province	Ambiente	Assetto Istituzionale	Società dell'informazione	Sviluppo economico	Territorio	Welfare	Totale complessivo
Bologna	5	5		1	8	8	27
Ferrara	1	4		1	7	2	15
Forli Cesena		1		2		1	4
Modena	2	3			12	1	18
Parma	4				2	1	7
Piacenza	1	3			2	1	7
Ravenna	3	8	1	1	3	4	20
Reggio Emilia		4			7	4	15
Rimini		2			4	2	8
Totale complessivo	16	30	1	5	45	24	121



Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

Dal grafico a radar si rileva una maggior incidenza dei processi partecipativi in ambito territoriale per la provincia di Modena seguita da Reggio Emilia e Bologna dovuta ai progetti legati alla ricostruzione post terremoto.

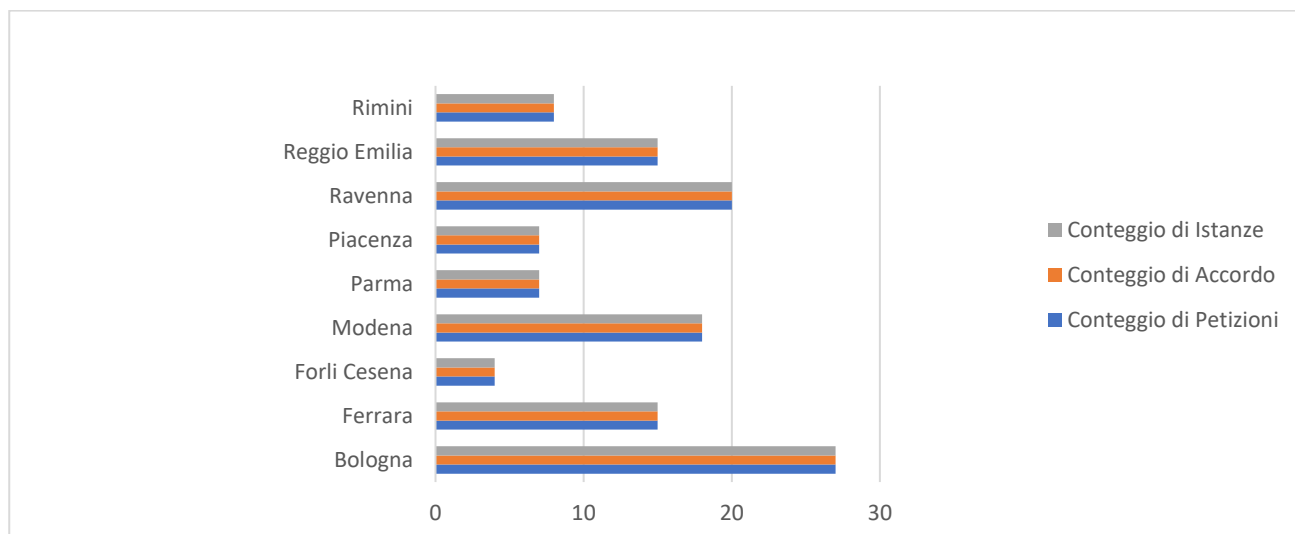
Per la provincia di Ravenna sono rilevanti i processi partecipativi relativi all'assetto istituzionale.

L'ambito welfare si rileva in special modo per i processi partecipativi avviati nella provincia di Bologna.

Figura 7

Suddivisione dei processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 per provincia, petizioni, accordi ed istanze dal 2012 al 2017

Province	Numero di petizioni	Numero di accordi	Numero di istanze
Bologna	27	27	27
Ferrara	15	15	15
Forli Cesena	4	4	4
Modena	18	18	18
Parma	7	7	7
Piacenza	7	7	7
Ravenna	20	20	20
Reggio Emilia	15	15	15
Rimini	8	8	8
Totale complessivo	121	121	121



Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

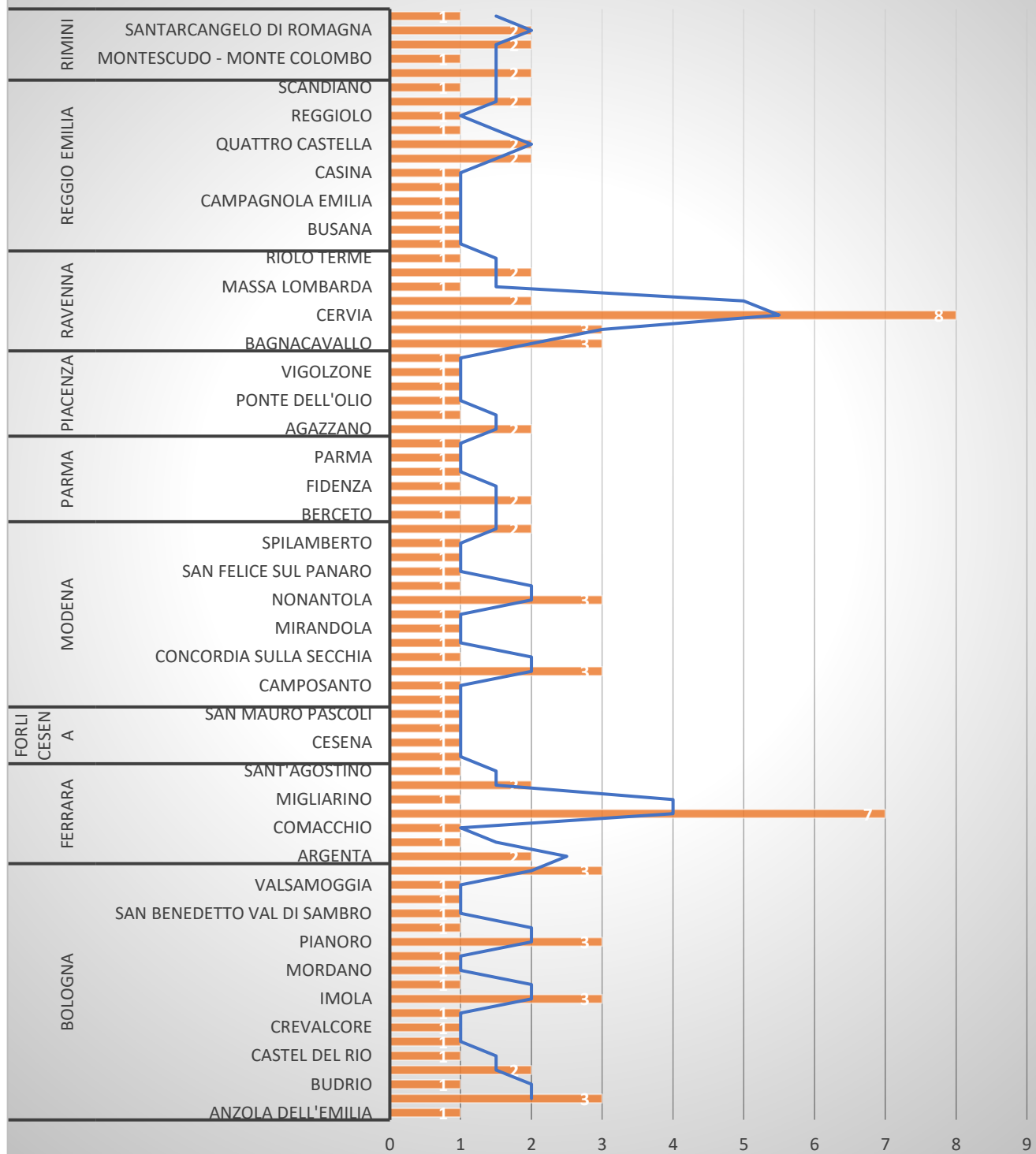
Le Province che presentano maggiori istanze, accordi e petizioni sono Bologna seguita da Ravenna e Modena.

Figura 8

Province	Numero di processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 per comune dal 2012 al 2017
BOLOGNA	27
Anzola Dell'Emilia	1
Bologna	3
Budrio	1
Casalecchio Di Reno	2
Castel Del Rio	1
Castel San Pietro Terme	1
Crevalcore	1
Galliera	1
Imola	3
Medicina	1
Mordano	1
Ozzano Dell'Emilia	1
Pianoro	3
Porretta Terme	1
San Benedetto Val Di Sambro	1
San Lazzaro Di Savena	1
Valsamoggia	1
Vergato	3
FERRARA	15
Argenta	2
Cento	1
Comacchio	1
Ferrara	7
Migliarino	1
Mirabello	2
Sant'Agostino	1
FORLÌ-CESENA	4
Bertinoro	1
Cesena	1
Predappio	1
San Mauro Pascoli	1
MODENA	18
Campogalliano	1
Camposanto	1
Carpi	3
Concordia Sulla Secchia	1
Finale Emilia	1
Mirandola	1
Modena	1
Nonantola	3
Novi Di Modena	1

San Felice Sul Panaro	1
Sassuolo	1
Spilamberto	1
Vignola	2
PARMA	7
Berceto	1
Collecchio	2
Fidenza	1
Langhirano	1
Parma	1
Sissa Trecasali	1
PIACENZA	7
Agazzano	2
Podenzano	1
Ponte Dell'Olio	1
Travo	1
Vigolzone	1
Ziano Piacentino	1
TOT RAVENNA	20
Bagnacavallo	3
Brisighella	3
Cervia	8
Faenza	2
Massa Lombarda	1
Ravenna	2
Riolo Terme	1
TOT REGGIO EMILIA	15
Baiso	1
Busana	1
Cadelbosco Di Sopra	1
Campagnola Emilia	1
Casalgrande	1
Casina	1
Guastalla	2
Quattro Castella	2
Reggio Nell'Emilia	1
Reggiolo	1
Sant'Ilario D'Enza	2
Scandiano	1
TOT RIMINI	8
Misano Adriatico	2
Montescudo - Monte Colombo	1
Rimini	2
Santarcangelo Di Romagna	2
Torriana	1
TOTALE	121

Processi partecipativi finanziati con la Ir 3/2010 per comune dal 2012 al 2017



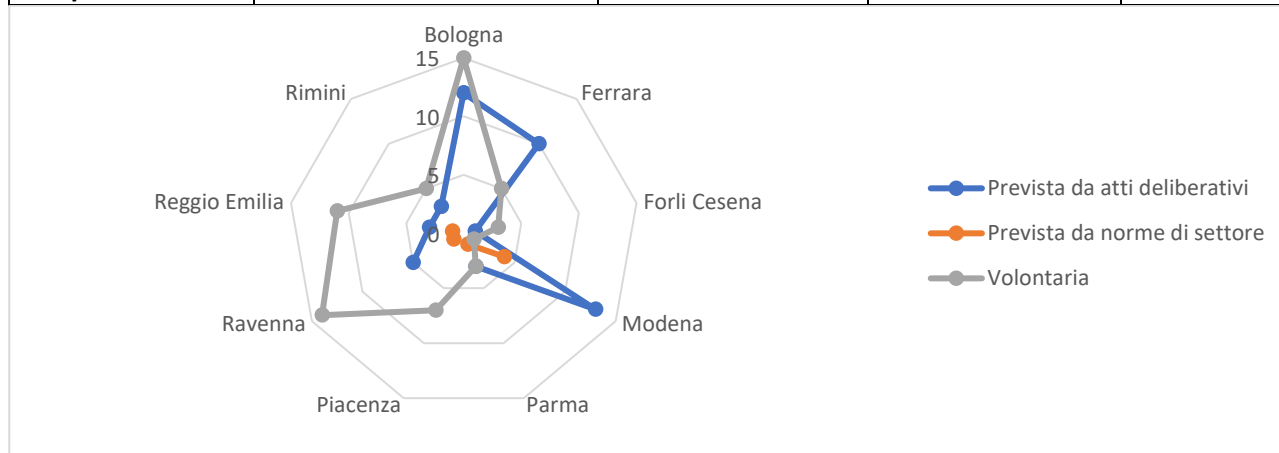
Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

Dal grafico si rileva che la provincia di Ferrara presenta una elevata progettualità in corrispondenza del Comune di Ferrara, e la provincia di Ravenna presenta un numero rilevante di processi in corrispondenza del Comune di Cervia, dalla linea blu relativa alla media mobile si rileva un elevato numero di progetti anche in corrispondenza di alcuni comuni della provincia di Bologna.

Figura 10

Suddivisione dei processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 per provincia e tipo di partecipazione dal 2012 al 2017

Province	Processi partecipativi previsti da atti deliberativi	Processi partecipativi previsti da norme di settore	Processi partecipativi volontari	Totale complessivo
Bologna	12		15	27
Ferrara	10		5	15
Forli Cesena	1		3	4
Modena	13	4	1	18
Parma	3	1	3	7
Piacenza			7	7
Ravenna	5	1	14	20
Reggio Emilia	3	1	11	15
Rimini	3		5	8
Totale complessivo	50	7	64	121



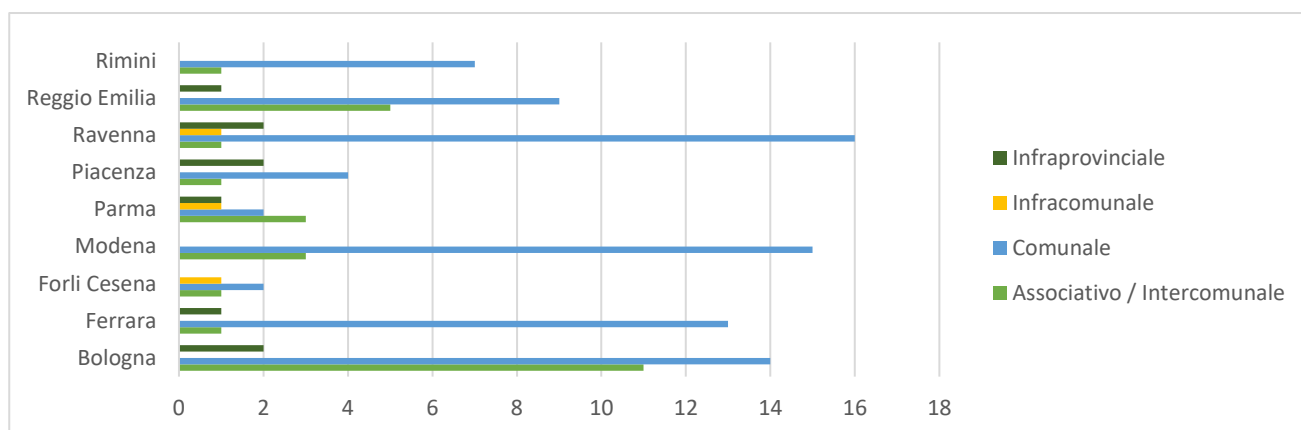
Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

Dalla lettura del grafico emerge che per le province di Bologna, Ravenna e Reggio Emilia i processi partecipativi sono di tipo prevalentemente volontario, mentre per le province di Modena e Ferrara i progetti sono previsti da atti deliberativi.

Figura 11

Suddivisione dei processi partecipativi finanziati con la lr 3/2010 per provincia e livello territoriale di impatto dal 2012 al 2017

Province	Associativo / Intercomunale	Comunale	Infracomunale	Infraprovinciale	Totale complessivo
Bologna	11	14		2	27
Ferrara	1	13		1	15
Forli Cesena	1	2	1		4
Modena	3	15			18
Parma	3	2	1	1	7
Piacenza	1	4		2	7
Ravenna	1	16	1	2	20
Reggio Emilia	5	9		1	15
Rimini	1	7			8
Totale complessivo	27	82	3	9	121

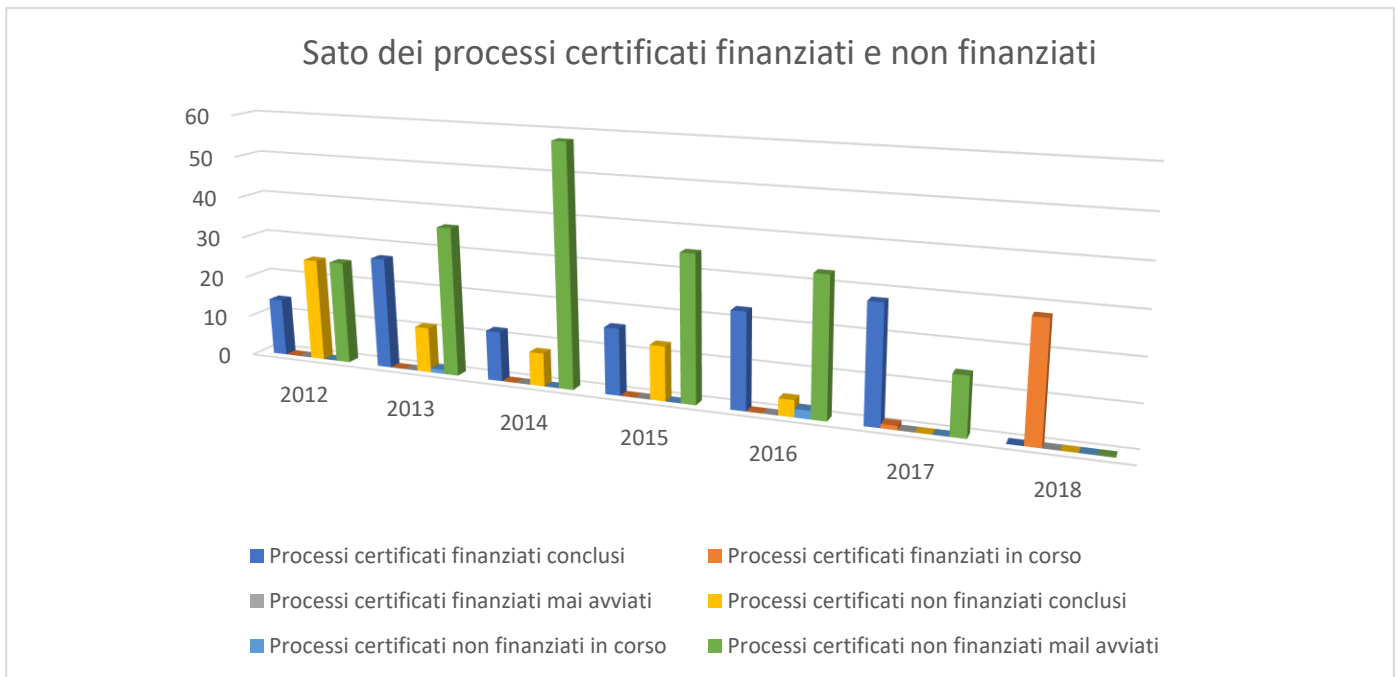


Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

Dal grafico si rileva che i processi partecipativi hanno prevalentemente un impatto comunale seguito per le province di Reggio Emilia e Bologna da un impatto intercomunale/associativo.

Figura 12

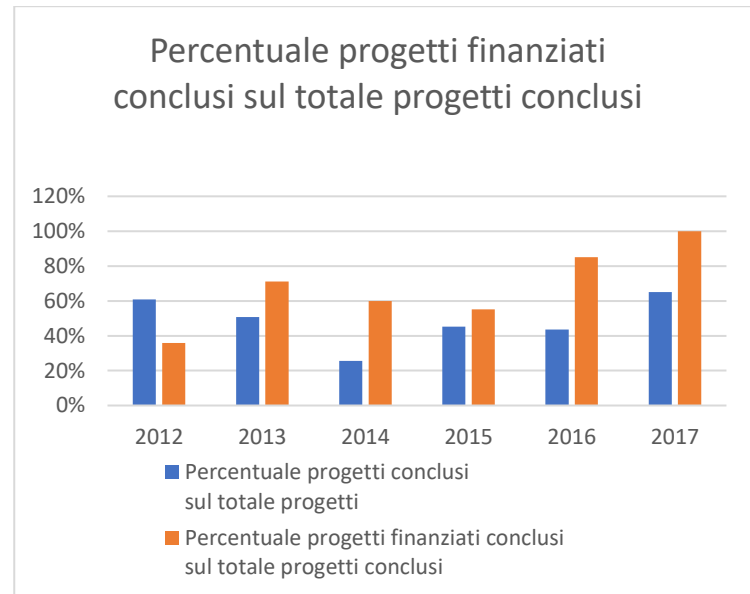
Stato dei Processi certificati finanziati e non finanziati	Periodo di riferimento						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Processi certificati finanziati conclusi	14	27	12	16	23	28	0
Processi certificati finanziati in corso	0	0	0	0	0	1	28
Processi certificati finanziati mai avviati	0	0	0	0	0	0	0
Processi certificati non finanziati conclusi	25	11	8	13	4	0	0
Processi certificati non finanziati in corso	0	1	0	0	2	0	0
Processi certificati non finanziati mail avviati	25	36	58	35	33	14	0
Totale progetti certificati	64	75	78	64	62	43	28
Totale progetti conclusi	39	38	20	29	27	28	0



Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

Figura 13

Anno	Percentuale progetti conclusi sul totale progetti	Percentuale progetti finanziati conclusi sul totale progetti conclusi
2012	61%	36%
2013	51%	71%
2014	26%	60%
2015	45%	55%
2016	44%	85%
2017	65%	100%



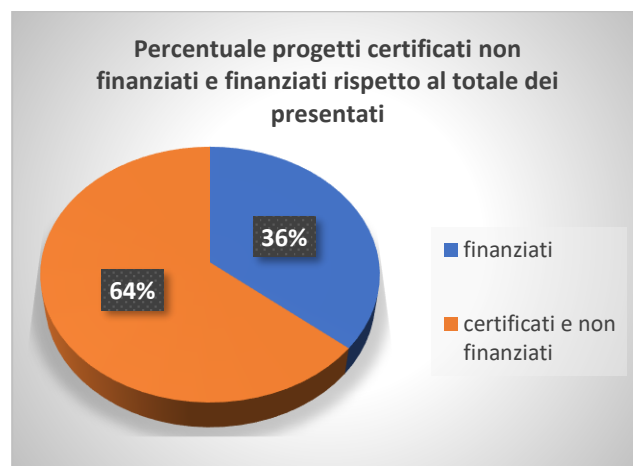
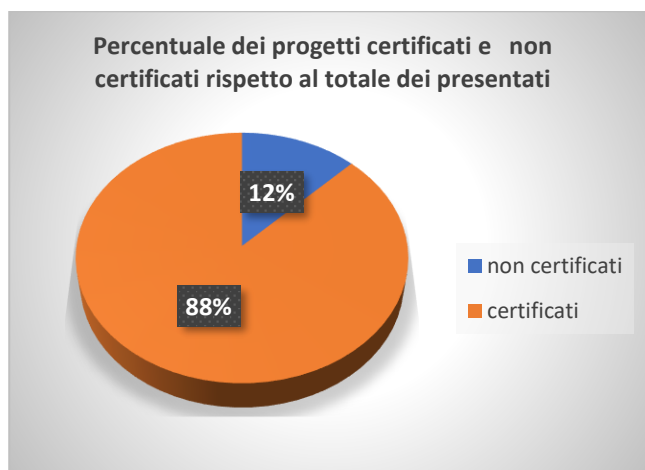
Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

Come si nota dai grafici sopra riportati i processi partecipativi certificati non finanziati mai avviati sono rilevanti e solo una piccola parte si è conclusa. I processi certificati e finanziati invece sono stati tutti avviati e conclusi. Nel 2017 e 2018 non si è concluso nessun progetto certificato ma non finanziato. I progetti conclusi nel 2012 e nel 2017 ammontano ad oltre il 60% del totale dei progetti, solo il 2014 presenta una bassa percentuale di progetti conclusi (26%). I progetti finanziati conclusi sul totale dei progetti conclusi presentano una percentuale che negli anni è via via andata crescendo.

Figura 14

Progetti presentati dal 2012 al 2018 ai fini del finanziamento offerto dalla lr n3/2018 e dalla lr n.15/2018 per l'anno 2018

Progetti	Numero	Percentuale rispetto i presentati
presentati	473	
non certificati	59	12%
certificati	414	88%
finanziati	149	32%
certificati e non finanziati	265	56%

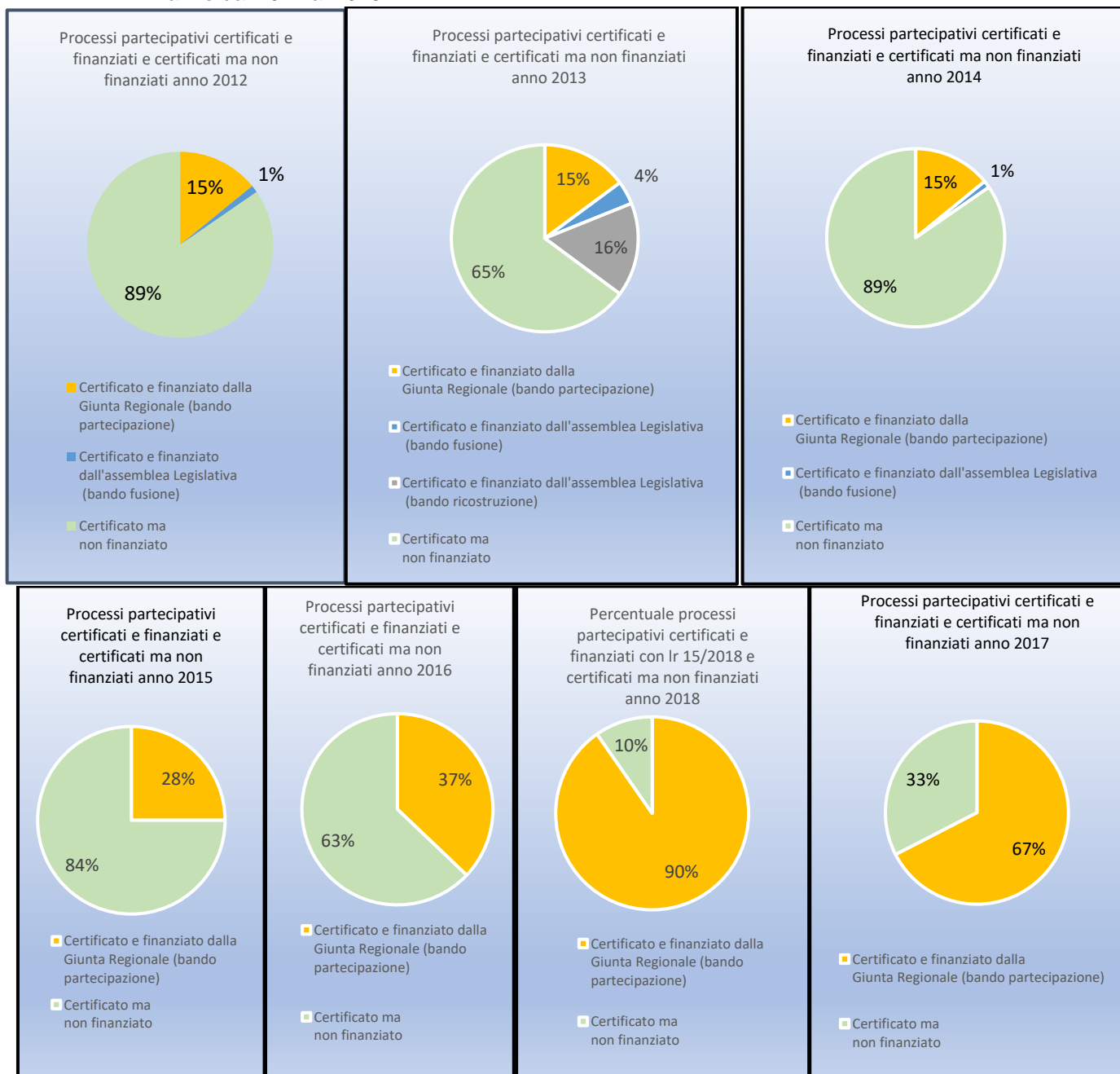


Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Ufficio di supporto del Tecnico di Garanzia della partecipazione

Dai grafici sopra riportati si nota che i progetti certificati rispetto quelli presentati ai fini del finanziamento con la lr n.3/2010, rappresentano l'88% e i progetti certificati non finanziati sono il 64% rispetto il totale dei presentati.

Figura 15

Le seguenti torte raffigurano le percentuali di progetti certificati finanziati e certificati ma non finanziati per anno dal 2012 al 2018

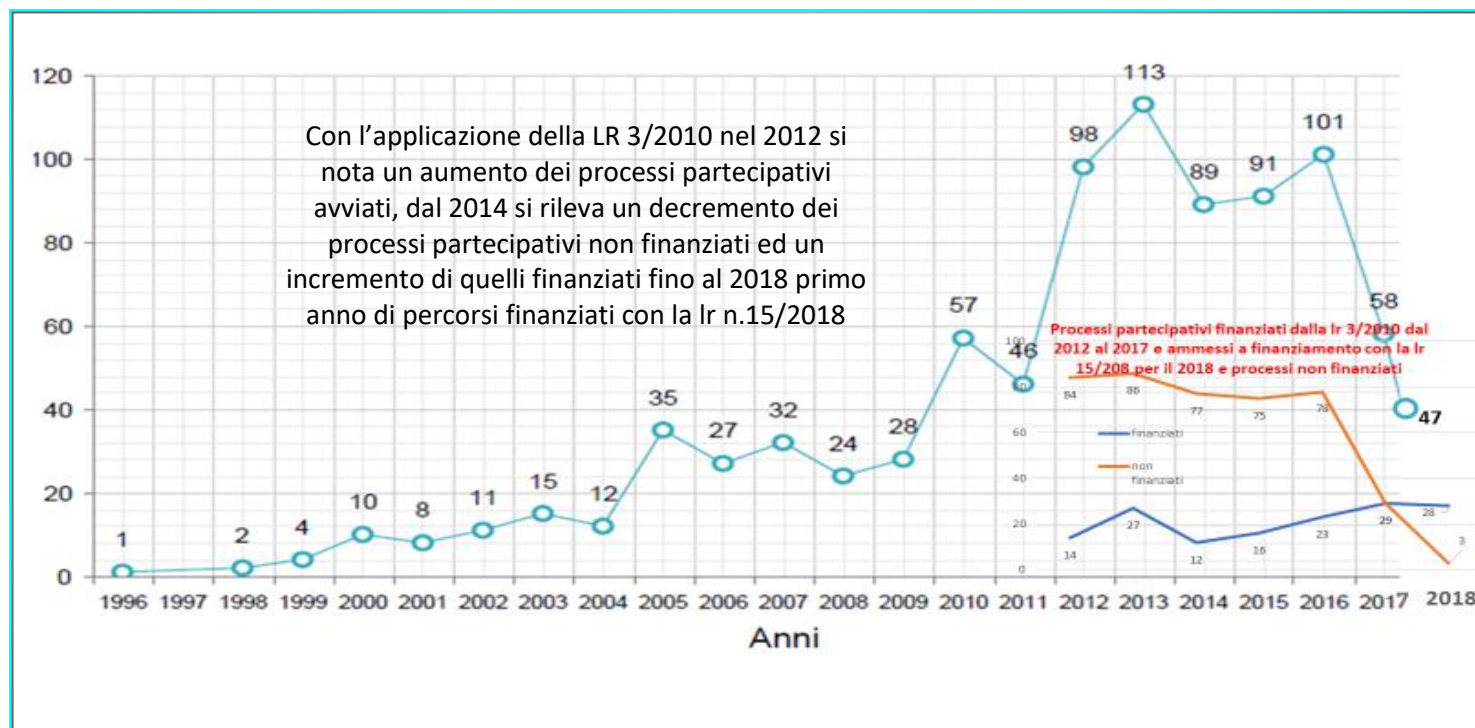


Dai grafici a torta sopra riportati si nota che a partire dal 2012 è presente un'elevata percentuale di processi certificati ma non finanziati che nel corso degli anni è andata riducendosi a favore di quelli certificati finanziati fino ad arrivare al 2018 in cui i processi certificati finanziati presentano una percentuale più elevata (90%) rispetto quelli non finanziati (3%).

Figura 16

Progetti avviati dal 2012 al 2018, processi finanziati dalla lr n3/2018 e dalla lr n.15/2018 e processi non finanziati

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale
Finanziati	14	27	12	16	23	29	28	149
Non finanziati	84	86	77	75	78	29	3	432
Totale	98	113	89	91	101	58	31	581



Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

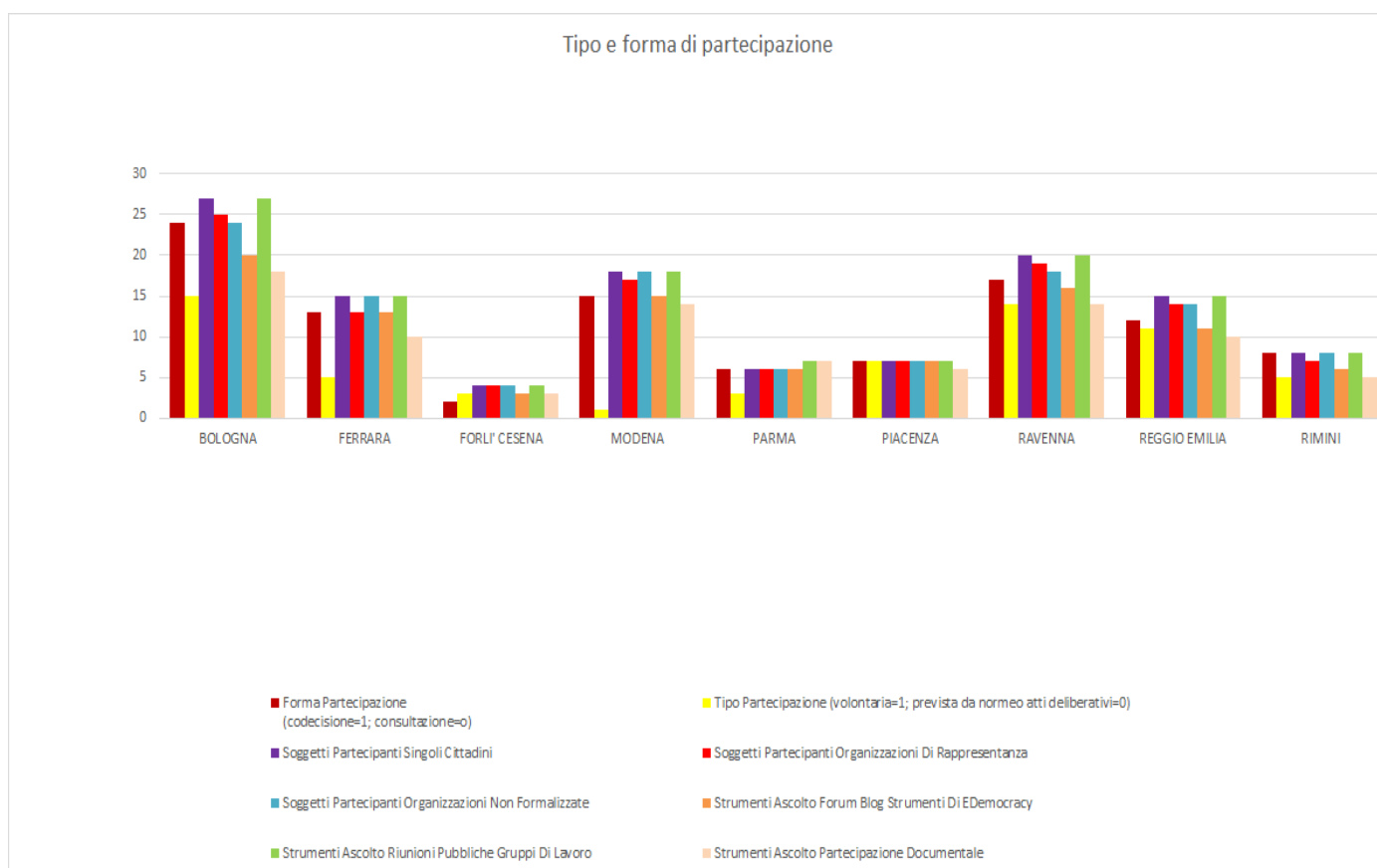
Dal grafico si nota un trend positivo per i processi partecipativi finanziati dal 2014 ad oggi, mentre per i processi partecipativi non finanziati si rileva un forte decremento a partire dal 2016.

Di seguito si riporta un quadro dei processi partecipativi per province e comuni e per tipologia di partecipazione

Figura 17

Processi partecipativi finanziati con la Ir 3/2010 dal 2012 al 2017 per provincia, tipo e forma di partecipazione

	Forma Partecipazione (codecisione=1; consultazione=0)	Tipo Partecipazione (volontaria=1; prevista da norme atti deliberativi=0)	Soggetti Partecipanti Singoli Cittadini	Soggetti Partecipanti Organizzazioni Di Rappresentanza	Soggetti Partecipanti Organizzazioni Non Formalizzate	Strumenti Ascolto Forum Blog Strumenti Di EDemocracy	Strumenti Ascolto Riunioni Pubbliche Gruppi Di Lavoro	Strumenti Ascolto Partecipazione Documentale
BOLOGNA	24	15	27	25	24	20	27	18
FERRARA	13	5	15	13	15	13	15	10
FORLI' CESENA	2	3	4	4	4	3	4	3
MODENA	15	1	18	17	18	15	18	14
PARMA	6	3	6	6	6	6	7	7
PIACENZA	7	7	7	7	7	7	7	6
RAVENNA	17	14	20	19	18	16	20	14
REGGIO EMILIA	12	11	15	14	14	11	15	10
RIMINI	8	5	8	7	8	6	8	5
TOTALE	104	64	120	112	114	97	121	87

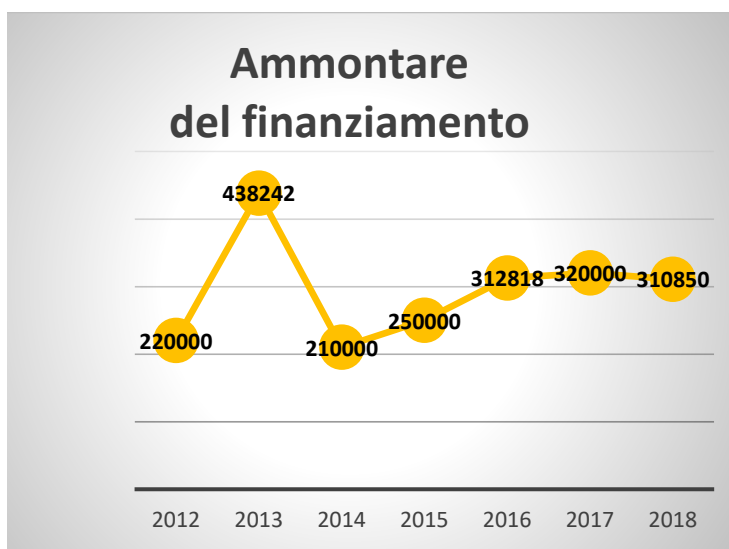


Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Osservatorio alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna

Dal grafico e dalla tabella sopra riportati risulta che in valore assoluto il maggior numero di processi che presenta una forma di partecipazione di tipo co-decisione si trova in corrispondenza della provincia di Bologna seguita da Ravenna e Modena, così come l'adesione prevalente di singoli cittadini e l'utilizzo di strumenti di partecipazione corrispondenti a forum, blog, EDemocracy.

Figura 18

Annualità	Ammontare del finanziamento
2012	220.000
2013	438.242
2014	210.000
2015	250.000
2016	312.818
2017	320.000
2018	310.850
	2.071.910



Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Ufficio di supporto del Tecnico di Garanzia della partecipazione

Dal grafico sopra riportato si nota che nel corso degli anni c'è stata una crescita dell'ammontare del finanziamento; l'anno 2013 presenta un picco dovuto ai processi partecipativi legati alla ricostruzione post terremoto avvenuto in Emilia-Romagna.

4.1 Conclusioni

I processi partecipativi finanziati con la lr n.3/2010 dal 2012 al 2017 risultano prevalentemente legati a tematiche in ambito territoriale e le province maggiormente coinvolte sono quelle di Modena seguita da Reggio Emilia e Bologna che presentano progetti legati alla ricostruzione post terremoto.

Gli altri ambiti interessati da progetti, ma che presentano percentuali inferiori, sono legati alle tematiche istituzionali e welfare.

La maggior parte dei progetti presenta un elevato grado di partecipazione diretta o empowerment (i partecipanti non solo influenzano la decisione pubblica ma collaborano attivamente con l'ente proponente e gestiscono insieme o autonomamente attività e progetti) (74%), l'impatto è principalmente a livello comunale (68%) e le fasce di popolazione maggiormente coinvolte sono relative a comuni di piccole- medie dimensioni (dai 20.000 ai 50.000 abitanti); diversamente per le province di Reggio Emilia e Bologna che invece presentano un impatto intercomunale/associativo.

Per la provincia di Ravenna sono rilevanti i processi partecipativi relativi all'assetto istituzionale, mentre l'ambito del welfare si rileva in special modo per i processi partecipativi avviati nella provincia di Bologna. Le Province che presentano maggiori istanze, accordi e petizioni sono Bologna seguita da Ravenna e Modena.

Dall'analisi territoriale per comuni risulta un'elevata progettualità in corrispondenza del Comune di Ferrara, e di alcuni comuni della provincia di Bologna e sono presenti un numero elevato di processi, prevalentemente di tipo volontario, in corrispondenza del Comune di Cervia.

Il maggior numero di processi partecipativi di tipo prevalentemente volontario è presente in corrispondenza delle province di Bologna, Ravenna e Reggio Emilia, mentre per le province di Modena e Ferrara i progetti sono previsti da atti deliberativi.

I processi partecipativi certificati non finanziati mai avviati sono rilevanti e solo una piccola parte è partita e si è conclusa, infatti a partire dal 2012 si rileva un'elevata percentuale di processi certificati ma non finanziati che nel corso degli anni è andata via via riducendosi a favore di quelli certificati finanziati fino ad arrivare al 2017 in cui i processi certificati finanziati presentano una percentuale più elevata (67%) rispetto quelli non finanziati (33%). I processi partecipativi certificati e finanziati infatti presentano un trend positivo dal 2012 al 2018.

Capitolo 5 – I casi studio

5.1 La Metodologia adottata

Questa parte dell'elaborato è relativa all'analisi di tre casi studio che rappresentano un campione di progetti virtuosi dei processi partecipativi finanziati dalla Regione Emilia-Romagna con la Ir n.3/2010.

I tre processi partecipativi oggetto di indagine sono stati individuati seguendo la metodologia "SNOWBALL" utilizzata nelle indagini sociali. Tale metodologia corrisponde ad un campionamento utilizzato nelle scienze sociali quando la popolazione è troppo poco numerosa e per svolgere interviste ("in profondità", "libere"), lunghe e complesse.

Seguendo tale metodologia, all'interno della Regione Emilia-Romagna sono stati identificati alcuni testimoni privilegiati in base alle competenze, alle funzioni svolte e al ruolo ricoperto relativamente alla ex Ir n.3/2010 e alla Ir n.15/2018. Ai testimoni privilegiati sono state rivolte alcune domande la cui traccia è allegata al presente elaborato. Le domande relative all'intervista condotta hanno la finalità di individuare tre processi partecipativi virtuosi finanziati con la Ir n.3/2010, di identificare i referenti di interesse per lo studio e di porre l'attenzione sui punti di forza, di debolezza, sulle criticità e sulle minacce interne ed esterne.

Alcune domande erano finalizzate alla raccolta di suggerimenti utili per la valutazione dei processi partecipativi e per la loro promozione.

Successivamente, dopo un'analisi della documentazione relativa ai tre processi individuati, sono state raccolte informazioni relative all'identificazione di altri testimoni privilegiati e di attori chiave che avevano direttamente partecipato e/o seguito i tre processi identificati.

Gli attori chiave identificati sono di due tipologie: amministratori locali/politici e tecnici (funzionari e facilitatori). Sono quindi state effettuate interviste in profondità basate su due diverse tracce di domande: una dedicata ai tecnici, maggiormente articolata e corposa, e una rivolta ai politici. Entrambe le tracce sono strutturate in sezioni che ripercorrono le diverse fasi di un processo partecipativo con lo scopo di ottenere indicazioni sui punti di forza, di debolezza, sulle minacce e opportunità dei processi partecipativi; al fine di aggiornare le linee guida per la predisposizione dei progetti attraverso una check list e ottenere indicazioni per la raccolta degli esiti dei percorsi in itinere ed ex post. Uno degli obiettivi delle interviste è di fornire al Tecnico di garanzia elementi e suggerimenti utili per la sua attività.

CAMPIONAMENTO SNOWBALL – "A VALANGA"

La metodologia di campionamento snowball solitamente è utilizzata per condurre indagini sul campo, all'interno di gruppi con forti legami relazionali è spesso utilizzata per analisi di caso all'inizio di una ricerca e nelle indagini sociali quando la popolazione è composta da un numero limitato di individui e a volte non è conosciuta, lo sviluppo del campione è reso dalla collaborazione attiva di individui convinti dell'utilità della ricerca.

Il punto di partenza è l'individuazione di una popolazione conosciuta i cui membri siano tra loro collegati (stadio 0).

Dallo stadio 0 si passa ad uno stadio successivo attraverso l'individuazione da parte degli individui di altri soggetti conosciuti che abbiano rilevanza rispetto le caratteristiche indagate.

Dal primo stadio si chiede di individuare altri nominativi a loro collegati che possiedono le caratteristiche oggetto d'osservazione.

Si individua così un secondo stadio e si procede individuando k stadi fintanto che arrivati allo stadio n-esimo i soggetti ad esso appartenenti segnalano individui appartenenti ai precedenti stadi per cui si arriva a "saturazione" cioè ricompaiono gli stessi soggetti già individuati.

Tale metodologia può essere rappresentata con una matrice che presenta in riga gli individui che hanno fornito i nominativi e in colonna quelli che sono stati nominati.

I dati ottenuti da un campione snowball a K nomi e n stadi, possono essere utilizzati per compiere inferenza su vari aspetti del sistema di relazioni presenti nella popolazione.

I vari stadi sono legati tra loro da reti di relazione che presentano dei punti di forza ma anche delle criticità.

I punti di forza del metodo sono:

- l'intervistatore non risulta anonimo al primo contatto e ha più facilità nel rapportarsi con gli intervistati
- probabilità di essere inseriti nel campione degli stadi successivi variabile in base al numero di contatti che ciascun soggetto ha instaurato e che è praticamente nulla nel caso di individui isolati
- esclusione dei soggetti che presentano caratteristiche distorte rispetto all'oggetto di studio e che porterebbero a stime distorte.

Tra le criticità rientra l'errore dovuto alla maggior probabilità di inclusione nel campione di individui maggiormente legati da relazioni e/o più in vista e questo potrebbe portare ad un errore sistematico.

Il metodo di campionamento snowball assegna a ciascun soggetto della popolazione uguale probabilità di entrare a far parte del campione stesso, difficilmente tale condizione è presente a causa della non omogenea diffusione della rete sociale all'interno della popolazione.

Nella maggior parte delle indagini che adottano lo snowball i contatti preliminari sono presi con soggetti di rilievo all'interno della popolazione in esame quali per esempio i responsabili di enti, organizzazioni, associazioni.

5.2 L'intervista ai testimoni privilegiati

Come indicato nel paragrafo sopra riportato relativo alla metodologia snowball, il punto di partenza è l'individuazione di una popolazione conosciuta i cui membri siano tra loro collegati (stadio 0), in questo specifico caso, partendo dai membri appartenenti al Gruppo di lavoro misto Giunta regionale e Assemblea legislativa istituito per la revisione della lr 3/2010, sono stati identificati i soggetti con maggior esperienza e con specifiche funzioni nel processo di attuazione della lr 3/2010 che rappresentano lo stadio 0 da cui si è partiti per l'identificazione di altri testimoni privilegiati e di esperti/funzionari e politici relativi ai tre casi identificati.

Di seguito si riporta la matrice che presenta in riga lo stadio 0 cioè i funzionari interni e in colonna gli stadi successivi (altri testimoni privilegiati e funzionari, facilitatori e politici referenti dei tre processi partecipativi individuati).

Testimoni privilegiati	Identificazione altri referenti interni alla Regione Emilia-Romagna	Individuazione di processi partecipativi finanziati dalla lr 3/2010 virtuosi	Individuazione di processi partecipativi deboli	Identificazione esperti/facilitatori processi partecipativi finanziati dalla lr 3/2010 individuati come virtuosi	Referenti politici che hanno seguito i processi partecipativi finanziati dalla lr 3/2010 individuati come virtuosi
STADIO 0	STADIO 1	IDENTIFICATI DALLO STADIO 0 E 1	IDENTIFICATI DALLO STADIO 0 E 1	STADIO 2	STADIO 3
Direttore dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna Leonardo Draghetti: Tecnico di garanzia della partecipazione	Francesca Paron Renata Pellegrino Rossana Mengozzi Sabrina Franceschini	processi legati alla revisione dei Regolamenti e degli Statuti delle amministrazioni locali Altri processi di qualità sono relativi ai beni ambientali e in generale alla gestione dei beni comuni. community lab per la stesura di atti di programmazione e piani di zona Processi partecipativi promossi dal Comune di Cervia	Processi partecipativi legati alle fusioni dei comuni	Rimanda a quanto suggerito da Rossana Mengozzi (Chiara Porretta e Ilenia Crema di Urban Center Sara Branchini – facilitatrice del Centro Antartide Daniela Poggiali Dirigente del Settore Cultura, Turismo e Servizi alla Persona e Progetto Patrimonio Monia Guarino-facilitatrice)	Consigliere Regione Emilia-Romagna Yuri Torri (proponente e primo firmatario lr n.15/2018)
Funzionaria Rossana Mengozzi dello Ufficio di supporto del Tecnico di Garanzia della partecipazione	Dirigente Augusta Nicoli dell'Agenzia sanitaria e sociale regionale della Regione Emilia-Romagna	"Ferrara mia", processo partecipativo del Comune di Ferrara riguardante i regolamenti e la costituzione di una rete di comunità. "Welfare dell'aggancio" processo partecipativo di Cervia relativo al tema sociale, "Mappa di paesaggio" del Comune di Cervia riguardante il museo del sale e "Il nuovo modello di bilancio partecipativo TOBE" del Comune di Anzola.	Processi partecipativi legati alle fusioni dei comuni	Chiara Porretta e Ilenia Crema di Urban Center Sara Branchini – facilitatrice del Centro Antartide Daniela Poggiali Dirigente del Settore Cultura, Turismo e Servizi alla Persona e Progetto Patrimonio Monia Guarino-facilitatrice	Assessore all'Urbanistica, Edilizia, Rigenerazione Urbana, Unesco, Partecipazione-Roberta Fusari Antonio Giordano-Assessore alle politiche del benessere e della cittadinanza attiva Luca Coffari- Sindaco del Comune di Cervia
Funzionaria Renata Pellegrino dell'Ufficio di supporto del Tecnico di Garanzia della partecipazione con responsabilità specifica in supporto		Tra i casi interessanti di processi partecipativi rientrano per esempio quei processi relativi alla revisione di Regolamenti e Statuti delle amministrazioni locali il bilancio partecipativo del Comune di Bologna. Il progetto comunale non è tra quelli finanziati dalla Regione Emilia-	Tra i casi di insuccesso è presente un unico caso per il quale si è entrati nel merito del progetto poiché il progetto andava a collidere con il principio di legalità e per tale		

giuridico in materia di relazioni interistituzionali, partecipazione, legalità tutela e sicurezza del lavoro		Romagna ma comunque è stato indirettamente supportato attraverso un Accordo tra Regione Emilia-Romagna e Comune di Bologna che prevede supporto e consulenza da parte del Tecnico di Garanzia. (Delibera UP n. 63/2018).	motivo non è stato accolto		
Dirigente Francesca Paron appartenente al Gabinetto del Presidente della Giunta con funzioni di studio e ricerca nell'ambito delle attività inerenti la semplificazione amministrativa e processi di democrazia partecipativa	Dirigente Augusta Nicoli dell'Agenzia sanitaria e sociale regionale della Regione Emilia-Romagna	Ferrara mia", processo partecipativo del Comune di Ferrara riguardante i regolamenti e la costituzione di una rete di comunità. "Welfare dell'aggancio" processo partecipativo di Cervia relativo al tema sociale,	Processi partecipativi legati alle fusioni dei comuni	Chiara Porretta e Ilenia Crema di Urban Center Sara Branchini – facilitatrice del Centro Antartide Daniela Poggiali Dirigente del Settore Cultura, Turismo e Servizi alla Persona e Progetto Patrimonio Monia Guarino-facilitatrice	Assessore all'Urbanistica, Edilizia, Rigenerazione Urbana, Unesco, Partecipazione-Roberta Fusari Luca Coffari- Sindaco del Comune di Cervia
Funzionaria Sabrina Franceschini del Servizio statistica, comunicazione, sistemi informativi geografici, partecipazione con responsabilità specifica in comunicazione di cittadinanza	Dirigente Augusta Nicoli dell'Agenzia sanitaria e sociale regionale della Regione Emilia-Romagna perché segue le Community Lab che rappresentano esempi di metodi partecipativi oramai entrati a sistema attinenti alla predisposizione di piani di zona in ambito sociale. Le Community Lab rappresentano un metodo costruito su incontri e momenti partecipativi che hanno coinvolto i servizi sociali degli enti locali. Il metodo è permanente e i processi partecipativi che utilizzano tale metodo di coinvolgimento dei cittadini nei servizi hanno un esito rilevante sui servizi stessi.	La funzionaria non ha seguito direttamente l'istruttoria dei processi finanziati con la lr 3/2010 e ha rimandato alle colleghe Rossana Mengozzi e Francesca Paron quali esperte dei processi finanziati con la lr n. 3/2010.	Processi partecipativi legati alle fusioni dei comuni		

5.2 L'intervista ai testimoni privilegiati

SINTESI DELLA RACCOLTA DELLE RISPOSTE RELATIVE ALLE INTERVISTE EFFETTUATE AI TESTIMONI PRIVILEGIATI

Le risposte fornite dai testimoni privilegiati sono state raggruppate e sintetizzate nel seguente schema:

Gli elementi che definiscono un processo di qualità sono:

- l'attivazione di una rete territoriale
- la sollecitazione di tutti i soggetti del territorio
- una buona comunicazione e azioni comunicative efficaci

- la valutazione dei processi svolta in base al territorio e al contesto
- la messa a disposizione di diversi strumenti comunicativi ed informativi in modo tale da permettere a tutti di partecipare in qualsiasi momento
- la promozione di una comunicazione costantemente aggiornata nelle varie fasi del processo
- l'impostazione di un percorso strutturato e non casuale
- la programmazione svolta in maniera flessibile
- la garanzia di terzietà del percorso in modo tale da rassicurare i cittadini su un percorso che non sia pilotato. Garanzia che viene resa adottando metodologie adeguate e facilitatori esterni al processo
- la chiara definizione di un Patto Partecipativo tra amministrazione e cittadini
- il rispetto del Patto Partecipativo in tutto il percorso;
- la correttezza e la professionalità che deve essere sempre presente in tutta la durata del percorso
- l'impatto del percorso a valle deve confluire in una decisione finale motivata che tenga conto dei risultati del processo
- la comunicazione della decisione motivata dall'amministrazione ai partecipanti anche in caso di mancato accoglimento dell'esito del percorso
- la rete di relazioni che si è andata a creare con il percorso poiché rappresenta una risorsa immateriale da tenere in considerazione e "coltivare"
- obiettivi chiari, completa disponibilità di dati ed informazioni, rispetto del patto con i cittadini (tempi, fasi, documenti...)
- la pianificazione e la non improvvisazione del processo
- la capacità di includere durante tutto il percorso e di tener conto dei diversi punti di vista in una logica di "porta aperta" sono anch'essi elementi importanti per una buona riuscita del processo
- la rendicontazione motivando le scelte fatte, conferisce qualità a valle del processo e non delude i partecipanti

Le caratteristiche che rendono un percorso una buona pratica sono:

- la replicabilità dello stesso in contesti simili e la possibilità di creare moduli che possano essere utilizzati anche da altri e anche su singole parti
- l'affidabilità, la natura del processo, l'incardinamento nelle politiche dell'ente
- i riscontri sulle proposte emerse dal processo partecipativo, la preparazione tecnica, l'empatia, il convincimento degli amministratori
- il favorire una modalità relazionale in cui l'amministrazione ascolta il cittadino per attuare l'istituto della democrazia partecipativa e per raggiungere obiettivi comuni

I punti di debolezza insiti nel percorso dei processi partecipativi sono:

- la poca inclusività
 - la non strutturazione
 - la mancanza di terzietà che conferisce garanzia al processo
 - la decisione già presa e la finzione che non sia così
 - la poca trasparenza, il non dare conto di quanto è successo nel processo a monte, in itinere e a valle
 - la mancanza di credibilità da parte di alcuni amministratori (1%,2% non crede nei percorsi partecipati), risulta quindi importante capirne i motivi
 - la chiusura e la limitata diffusione del percorso
 - le insidie dovute ad una mancanza di rispetto nei confronti delle istituzioni e i "comitati contro".
- Questi elementi rischiano di far naufragare il progetto, di fare un uso distorto e strumentalizzato dei processi partecipativi.

Per superare i punti di debolezza si potrebbe:

- far precedere il percorso da un'attività di sollecitazione della realtà sociale
- migliorare la comunicazione per incidere maggiormente sull'inclusività
- utilizzare strumenti e metodi adeguati al percorso e al contesto
- promuovere la cultura partecipativa, la formazione e la condivisione di pratiche
- perseguire chiarezza e trasparenza durante tutto il percorso
- offrire maggior informazione e promozione
- instaurare un maggior dialogo con gli amministratori che non credono nei processi partecipativi
- ricondurre i processi a tener conto dell'idea proposta per mettere a fattor comune i risultati del percorso
- riflettere sui "no"
- mettere insieme elementi di conoscenza al fine di migliorare alcuni aspetti della partecipazione
- agire con maggiore convinzione, consapevolezza

Gli elementi di forza dei processi partecipativi sono:

- il coinvolgimento di tutti i servizi della struttura comunale interessati dal processo stesso

- la formazione all'interno dell'ente e all'esterno al fine di avere cittadini ben informati e formati sui processi partecipativi
- la partecipazione rientrante nelle attività di ordinaria amministrazione
- l'inserimento dei metodi partecipativi nello Statuto e nei Regolamenti delle amministrazioni
- una buona progettazione: rigorosa e con un oggetto chiaro
- un interesse del percorso che deve essere non solo limitato all'amministrazione ma presente anche da parte dei partecipanti
- l'affidabilità

Le minacce esterne sono dovute a:

- un cambio di amministrazione a seguito di elezioni
- un cambio di personale interno agli enti
- una modifica delle associazioni attive sul territorio e del mondo privato organizzato
- una partecipazione non strutturale, di tipo volontario, legata a passioni personali che spesso si scontrano con carenze di risorse umane ed economiche
- l'attività di alcuni soggetti delle comunità interessate che potrebbero voler boicottare il percorso
- i tempi lunghi, la selezione scorretta dei partecipanti e la mancanza di informazione

Le opportunità intraviste sono relative a:

- un rafforzamento del legame di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni
- un miglioramento delle politiche (se sono contaminate dai processi partecipativi)
- un aumento di competenze in senso lato
- l'aver reso la cittadinanza attiva, stimolato intelligenze collettive e aver messo in valore idonei spazi e luoghi per potersi esprimere

Tra le criticità si segnalano:

- la scarsa conoscenza degli esiti da parte dei cittadini dovuta ad una comunicazione poco efficace e a volte da una limitata attenzione dei decisori nella divulgazione degli esiti del percorso e dell'impatto sulla decisione finale
- i percorsi che non rispettano le caratteristiche dichiarate fin dall'inizio.

Le azioni utili per promuovere e consolidare le pratiche partecipative negli enti promotori/decisori che la Regione Emilia-Romagna potrebbe attivare sono:

- offrire attività formative sia ai dipendenti regionali che a quelli di altre amministrazioni
- creare sinergie al fine di aumentare il capitale sociale
- sostenere la cultura della partecipazione
- coinvolgere gli amministratori regionali e locali
- divulgare la buona partecipazione
- promuovere la Comunità regionale di pratiche partecipative su cui la Regione Emilia-Romagna sta investendo
- sostenere l'attività di mediazione svolta dal Tecnico di garanzia rivolta alla promozione e consolidamento dei processi provenienti da gruppi organizzati, associazioni o da privati, le cui proposte non sono accolte dagli enti promotori/decisori
- *"promuovere la legge, la conoscenza dei processi partecipativi poiché dalla non conoscenza nasce la paura che ostacola il processo di dialogo tra amministrazione e cittadini"* (Direttore dell'Assemblea legislativa e Tecnico di garanzia Leonardo Draghetti).
- promuovere la condivisione di strumenti, la divulgazione di processi partecipativi "buone pratiche", la formazione, l'istituzione di reti di esperti di partecipazione anche a livello territoriale negli enti locali, la condivisione dei risultati, la contaminazione interna ed esterna finalizzata ad un investimento strutturale nei processi partecipativi e non una tantum da parte degli enti decisori.

Alcune proposte e riflessioni

Durante il percorso di ascolto partecipato una delle proposte per superare la mancanza di conoscenza della legge era di creare presso gli URP delle amministrazioni locali dei centri di promozione, informazione che potessero coinvolgere i diversi strati della popolazione, per esempio gli anziani.

La collaborazione tra organi regionali rappresenta un'azione utile per promuovere e consolidare le pratiche partecipative, (un buon esempio è dato dalla collaborazione attivata tra la Direzione Generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni- Servizio Coordinamento delle politiche europee, programmazione, cooperazione e valutazione e Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, nell'ambito del Progetto F.A.M.I. di divulgazione degli istituti di partecipazione rivolti ad immigrati e disabili. A tale proposito, l'iniziativa di promozione della l.r. n.15/2018 svolta presso il Centro socio-culturale Zonarelli di Bologna per

promuovere i processi partecipativi rivolti a immigrati e a disabili rappresenta una delle azioni concrete messe in campo dai tecnici delle due strutture.

La Regione sta promuovendo la “Comunità di pratiche partecipative” al fine di dare attuazione internamente ad una rete di esperti per poi svilupparsi ed ampliarsi attraverso adesioni esterne su tutto il territorio regionale.

L'accordo stipulato tra la Regione Emilia-Romagna e il Comune di Bologna sul bilancio partecipativo che prevede azioni di supporto e consulenza da parte del Tecnico di garanzia rappresenta un esempio di azione regionale finalizzata a conferire un riconoscimento al processo partecipativo.

Il percorso di valutazione svolto per la costruzione della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa, presente nell'art 18 della lr n.3/2010 e il percorso di ascolto partecipato “Diciamo la nostra” possono rappresentare dei metodi da applicare per la revisione di altre leggi e potrebbero essere affinati e utilizzati anche per nuove proposte di legge e, in tal caso, comprenderebbero anche la predisposizione di AIR.

Si potrebbe prevedere un percorso di tale tipo da affiancare alle udienze conoscitive che risultano uno strumento a volte un po' debole. In Francia per esempio la consultazione è prevista per ciascun articolo di una nuova proposta di legge. La raccolta di proposte potrebbe avvenire anche per target specifici (esperti, tecnici, giovani, donne, immigrati, ecc...), dipende dal tipo di legge.

Se il processo partecipativo diventa uno strumento ordinario anche la tempistica può essere calibrata al fine di poter organizzare diverse tipologie di consultazioni, ricordando comunque che la partecipazione richiede dei tempi per poter essere strutturata in quanto non può essere improvvisata.

La valutazione ex post così come la valutazione ex ante che prevede la possibilità di avvalersi di consultazioni e far partecipare soggetti qualificati e non, così come è accaduto per il percorso “Diciamo la nostra” può quindi risultare un metodo vincente da applicare per la revisione di altre leggi. Una legge inoltre dovrebbe essere fatta attraverso consultazioni rivolte a soggetti sia esperti (stakeholder) che non esperti.

Risulta importante attivare degli strumenti di controllo attraverso un monitoraggio, per verificare se l'ente ha speso “bene” le risorse messe a disposizione e se le ha investite per giungere al fine prefissato. A tal proposito, è importante il ruolo del Comitato di garanzia locale che controlla l'attività svolta così come definita nel documento di proposta partecipata.

Su molte materie si norma a settori, con un processo partecipativo queste situazioni normative possono trovare un livello normativo diverso.

“La clausola valutativa, l’AIR e il percorso di ascolto partecipato sono metodologie strettamente collegate tra loro all’interno di un iter legislativo finalizzato ad una legislazione di qualità che scaturisce anche da una stretta collaborazione tra Assemblea Legislativa e Giunta regionale. Una buona legge regionale è quella che scaturisce da una stretta collaborazione tra i due organi” (Direttore dell'Assemblea legislativa e Tecnico di garanzia Leonardo Draghetti).

I percorsi partecipativi utilizzati per la definizione delle policy regionali

I percorsi partecipativi possano essere utilizzati anche per la definizione delle policy regionali e in tal caso si potrebbero affiancare alle consultazioni on line anche incontri sul territorio.

Molte policy già adesso in base alla normativa europea prevedono processi partecipativi, per esempio il piano integrato dei trasporti PRITTo il progetto “Sei in onda”. I percorsi partecipativi possano essere utilizzati anche per la definizione delle policy regionali a prescindere da quanto disposto a livello di atti europei che obbliga l'attuazione di tali percorsi.

5.3 I casi studio e l'intervista agli esperti, ai facilitatori e ai politici

5.3.1 "Ferrara mia



Ferrara mia è un percorso che il Comune di Ferrara ha deciso di intraprendere per promuovere e supportare il governo partecipato dei beni comuni, a partire dalla tutela e promozione delle pratiche spontanee e di cura della comunità e riappropriazione dei luoghi.

La prima fase del percorso, "Ferrara mia - insieme per la cura della città" (2014-2015), ha portato ad un sistema di relazioni, inedito per soggetti e modalità di interazione ed in tale contesto è nato il nuovo Regolamento per la cura e la riconversione partecipata delle aree verdi pubbliche che nasce dalla necessità di modificare il "Regolamento per l'adozione di aree verdi pubbliche della città di Ferrara del 2010" che negli anni ha dimostrato alcune carenze. Nel nuovo Regolamento tutti i cittadini singoli (e non più solo le associazioni) possono sottoscrivere un patto per prendersi cura di aree verdi pubbliche al fine di mantenere e migliorare aree pubbliche già sistemate a verde dal Comune e/o di riconvertire a verde nuove aree con relativa manutenzione. Il patto può comunque essere sottoscritto anche da: gruppi informali di cittadini, cittadini costituiti in forma associata, organizzazioni di volontariato, istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, parrocchie, enti religiosi, soggetti giuridici ed operatori commerciali.

Verde pubblico: un Regolamento mette a disposizione di cittadini, enti e associazioni, aree urbane coltivabili

Spazi verdi offresi ad amanti di orti e giardini



Desideri coltivare un orto ma non hai il terreno a disposizione? Pensi di avere il pollice verde e vorresti dare il tuo contributo al miglioramento del verde cittadino? Vorresti avere nuove occasioni di aggregazione sociale?

Da oggi, nella città di Ferrara, puoi prendere in adozione uno spazio verde da destinare ad orto o a verde pubblico e gestirlo con altri cittadini.

Le aree verdi comunali e gli arredi appartengono alla collettività e il loro mantenimento e conservazione rappresentano un'attività di pubblico interesse.

La prima fase ha gettato le premesse per l'avvio della seconda fase del percorso, "Ferrara mia – persone e luoghi non comuni" con l'obiettivo di scrivere collettivamente una Carta dei beni comuni, un Manifesto di principi e azioni civiche congiunte, per permettere l'elaborazione, la sperimentazione e valutazione di un Regolamento per il governo e la cura partecipata dei beni comuni, oggetto decisionale del percorso partecipativo.

Un Regolamento che rappresenta l'evoluzione di una macchina amministrativa volta a collaborare insieme ad una comunità di pratiche per la costruzione della città. Una ventina di comunità di pratiche, principalmente riguardanti la tutela di aree verdi pubbliche in prossimità di quartieri residenziali, hanno contribuito alla stesura della Carta dei beni comuni, alla definizione di un quadro di riferimento e delle azioni-tipo di interesse collettivo. Il percorso ha portato al dialogo e alla collaborazione diretta tra Urban Center, l'Ufficio Verde e le venti comunità di pratiche.

Il progetto ha portato all'elaborazione di una Carta dei beni comuni rappresentativa delle comunità di pratiche aderenti al percorso. La Carta è il primo risultato formale di una rete di relazioni tra le comunità di pratiche.

I sopralluoghi e gli incontri hanno facilitato un'azione propositiva e costruttiva tra cittadini e tecnici del Comune che ha portato alla maturazione dell'esigenza di chiarire e formalizzare la macchina amministrativa responsabile della gestione nel tempo del Regolamento, improntata sull'intersectorialità e sul rapporto diretto con la cittadinanza.

In tale contesto è nato il nuovo Regolamento di occupazione del suolo pubblico (COSAP) del Comune di Ferrara approvato il 14/03/2016 che legittima le iniziative spontanee a carattere conviviale che avvengono negli spazi pubblici pedonali e che prevedono l'utilizzo di piccoli arredi.

Il nuovo ART. 9/BIS OCCUPAZIONI SENZA CONCESSIONE "articolo far-filò" (nel dialetto ferrarese, la parola "far filò" indica l'abitudine di parlare del più e del meno tra vicini di casa) prevede l'occupazione di aree di verde

pubblico e di piccole aree pedonali asfaltate relativamente ad attività conviviali di “far filò” cioè incontri spontanei tra vicini di casa per iniziative di carattere conviviale con l'utilizzo di piccoli arredi.



Diversi micro-interventi di rigenerazione urbana, inerenti soprattutto al miglioramento delle aree di verde pubblico, sono stati realizzati dai cittadini. Le variazioni del Regolamento occupazione suolo pubblico e l'introduzione di un nuovo Regolamento per la cura e riconversione del verde pubblico hanno inciso più o meno direttamente sulla possibilità di realizzazione di questi interventi.

Il progetto prevede anche il riconoscimento della copertura assicurativa dei membri presenti nell'Albo dei cittadini volontari che operano per la tutela dei beni comuni.

Durante il percorso sono stati sottoscritti patti tra l'amministrazione e quattro gruppi di cittadini che hanno deciso di formalizzare il loro impegno per la città di Ferrara.

I primi patti hanno interessato lo spazio pubblico ed in particolar modo le aree verdi e coinvolgono quattro realtà: Barco con il gruppo “Parchetti J. Coltrane e M. Waters”, via Pitteri e dintorni con la “Social Street”, viale Krasnodar con il gruppo “Un tavolo lungo un parco” e zona Boschetto con il gruppo “Famiglie del Parchetto Boschetto”.

La sensazione di essere parte di una comunità collettiva di intenti e interessi comuni, il confronto tra diversi cittadini e tecnici che ha portato alla co-progettazione delle proposte da presentare sono anch'essi risultati importanti del percorso. Il personale della pubblica amministrazione direttamente coinvolto nel progetto ha partecipato ad un seminario internazionale di due giorni sui beni comuni (The city as Commons, Bologna), ad un incontro nazionale sul tema del riuso dei beni pubblici (Workshop Cittadinanza attiva, Roma) e ad un incontro di rilievo nazionale di quattro giorni sul tema della democrazia partecipativa (Festival Partecipazione, L' Aquila).

La chiusura formale del progetto è avvenuta il 26 luglio 2016 con l'esplicitazione da parte dell'amministrazione comunale dell'impegno di sviluppare le attività e proposte condivise con i cittadini, di approvare il Regolamento dei beni comuni coerentemente con i principi e le azioni contenute nella Carta dei beni comuni e predisporre la macchina amministrativa responsabile del nuovo Regolamento dei beni comuni. Il monitoraggio del processo è a cura delle comunità di pratiche aderenti e di Urban Center che segue lo sviluppo all'interno della macchina amministrativa.

Il video “Ferrara mia, persone e luoghi non comuni” a cura di Dumitru Grubii ha emozionato e divertito i partecipanti al percorso.

Non sono state previste modalità dirette di rilevazione della soddisfazione dei partecipanti ma la Regione Emilia-Romagna ha raccolto le testimonianze di chi ha preso parte al percorso al fine di riportarne gli esiti nella relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa art 18 prevista nella Ir n.3/2010.

Il Progetto è iniziato nel 2015 e si è concluso nel 2016 ed è costato 11.100 euro e ha ottenuto un contributo di 5.100 euro dalla Regione Emilia-Romagna con la Ir 3/2010 e di 6.100 euro da parte di privati.

Sintesi delle risposte dei testimoni privilegiati inerenti al progetto

Il progetto è stato scelto perché ha avuto una buona fase di preparazione, si è mostrato ben strutturato e semplice e ha portato a esiti concreti.

“Ferrara mia” è un progetto interessante perché ha coinvolto la comunità in un percorso a più tappe che ha portato ad una modifica al Regolamento sugli spazi pubblici con l'inserimento l'articolo “fare filò” che prevede l'assegnazione temporanea di spazi pubblici.

Sintesi delle risposte dell'Assessore all'Urbanistica, Edilizia, Rigenerazione Urbana, Unesco, Partecipazione- Roberta Fusari e del personale di Urban Center Chiara Porretta e Ilenia Crema

A. L'impostazione e il contesto: cosa ha portato alla scelta di realizzare il processo
Dall'analisi territoriale è emersa una rarefazione urbana dovuta ad un territorio composto dalla città e da 43 paesi periferici. Inoltre, le circoscrizioni, che rappresentavano un modello diffuso nel territorio, non esistono

più dal 2013, sono invece presenti URP decentrati ma non uffici di prossimità. Il Progetto ha coinvolto l'area dentro le mura della città e i quartieri limitrofi con l'obiettivo di attivare una comunità di pionieri e di poter essere replicato in altre parti del territorio ferrarese.

La mappatura interna ha coinvolto diversi uffici tecnici che sarebbero stati successivamente attivati sulle procedure comunali e sui Regolamenti. La mappatura esterna ha riguardato i cittadini e nello specifico alcuni gruppi intercettati ma con legami fragili, non strutturati. La mappatura di tali soggetti è avvenuta raccogliendo i microprogetti attraverso il supporto dell'Ufficio verde pubblico, dei Centri per le famiglie e tramite il passaparola con altri gruppi coinvolti in quelli identificati.

Ferrara Mia rappresenta quindi una Comunità di pratiche di tipo informale e attraverso una mappatura delle stesse è stato possibile iniziare ad instaurare un dialogo comune ed una co-progettazione sui Regolamenti. Sia il disegno del processo che la mappatura sono stati realizzati e presentati in domanda per partecipare al bando.

L'analisi del contesto è stata accolta in maniera favorevole dai cittadini coinvolti e dall'amministrazione e tale riconoscimento sta continuando tuttora.

B. La progettazione del processo: quali obiettivi si poneva il processo

Il progetto tramite vari step aveva come obiettivo quello di agire sui Regolamenti e attraverso gli uffici tecnici, gli uffici di polizia urbana e l'ufficio del verde pubblico si sono rimossi gli ostacoli per giungere ad un uso civico spontaneo di spazi aperti senza troppe difficoltà burocratiche e amministrative.

Alcune difficoltà iniziali sono state riscontrate in certi uffici interni all'amministrazione poiché non avevano esperienza in merito.

Il percorso si è strutturato a tappe, inizialmente l'impegno politico era rivolto al consolidamento dell'Urban Center quale centro di riferimento e coordinatore per le attività partecipative; la volontà politica era quindi di non mettere a bilancio i progetti ma l'organizzazione, dal terzo bando invece è stata prevista una quota di co-finanziamento ai progetti.

La progettazione è stata coordinata da Urban Center unico punto di coordinamento che ha agevolato il contatto diretto, promosso la cittadinanza attiva, messo in evidenza sul sito la mappa dei beni comuni e supportato/stimolato la co-progettazione sui Regolamenti e le procedure comunali.

Il percorso partecipativo ha previsto incontri periodici pubblici ed incontri più ristretti con gruppi di interesse.

Gli strati più deboli sono stati interessati attraverso il coinvolgimento diretto nell'attuare i progetti. Gli orari sono stati tarati sulle esigenze dei vari cittadini. Non sono stati previsti gettoni di presenza ma sono stati promossi momenti conviviali.

La partecipazione è stata spontanea, dovuta ad un interesse proprio rispetto al bene comune. Potrebbe giovare ad una maggiore inclusione la gestione dei bambini.

In ogni incontro era previsto un aggiornamento con una rendicontazione sul procedere delle attività.

L'attività è stata funzionale ad includere persone che mai avrebbero partecipato: precari, disoccupati, extracomunitari e studenti distanti dal mondo della politica. Si è cercato di lavorare per tipologia di tematiche, considerando che il centro storico ha priorità diverse dalla periferia.

Sono stati fatti diversi incontri territoriali, l'attività è stata capillare. Gli orari e i luoghi di incontro sono sempre stati condivisi, la comunità dei partecipanti al progetto si è creata man mano attraverso il passaparola e i gruppi si sono attratti tra loro.

Attraverso il sito di Urban Center sono stati comunicati anche altri progetti per coinvolgere il più possibile la cittadinanza e si è realizzato un video.

Le risorse umane rappresentavano un limite. C'è stata un'analisi approfondita dei problemi e delle criticità per poter realizzare concretamente i microprogetti.

C. La gestione: come è stato condotto il processo partecipativo e cosa è accaduto durante lo svolgimento

Alcune difficoltà iniziali sono state riscontrate in alcuni uffici interni all'amministrazione poiché non avevano esperienza in merito e i capi uffici tecnici sono stati coinvolti marginalmente.

Il vaglio tecnico è avvenuto attraverso tavoli misti di cittadini ed esperti e quindi in co-progettazione finalizzata alla modifica di regolamenti.

Si potrebbe lavorare ulteriormente sul coordinamento e il contatto con gli altri 4 centri che sviluppano processi partecipativi: Centro per le famiglie, Scuole per i beni comuni, Centro mediazione sicurezza urbana in caso di conflitti e Centro nuove idee.

Si potrebbe giungere ad una completa maturità tecnica interna all'ente ma ora ci saranno nuove elezioni e tutto si è un po' fermato.

D. Esito del processo: quale è stato l'esito del processo e come si è giunti alla conclusione

Dopo aver superato i primi ostacoli dovuti ad un nuovo approccio da parte degli uffici tecnici che comunque una volta capito il meccanismo si sono appassionati alla tematica e hanno visto, anche grazie ad una forte volontà politica, che era possibile agire sui Regolamenti, i risultati sono giunti abbastanza velocemente.

Si è quindi creata una comunità di persone che tuttora esiste.

Grazie ad una serie di costanti incontri territoriali sono emerse realtà e iniziative autonome che hanno avuto un riconoscimento nell'ottica della gestione dei beni comuni e questo ha portato ad una maggior inclusione e disponibilità nell'agire insieme agli uffici comunali. Il riconoscimento è quindi stato reciproco.

Il progetto si è strutturato in vari step e anche grazie ai contributi della Lr n.3/2010 quasi tutte le attività previste sono state portate a termine e entro maggio del 2019 tutto dovrà concludersi poiché si andrà ad elezioni amministrative. Non è stata fatta domanda per partecipare al bando del 2018 proprio perché le elezioni non avrebbero garantito una certezza di continuità progettuale.

L'Assessore alla partecipazione ha presentato in Giunta l'esito del progetto che è stato accolto interamente.

L'ente ha riconosciuto il progetto in quanto c'è stata una modifica sullo Statuto e nei Regolamenti e la pratica dei processi partecipativi ha quindi ottenuto un riconoscimento.

F. La valutazione e la rendicontazione del processo

Inizialmente il progetto ha coinvolto associazioni e gruppi maggiormente legati al verde pubblico, ma andando avanti nel percorso ha acquisito una certa importanza il coinvolgimento civico di persone che nel tempo libero dedicano risorse ad iniziative spontanee legate a stili di vita e comportamenti.

Non è stata fatta una valutazione se non a livello regionale poiché è stato distribuito un questionario per raccogliere dati in risposta alla clausola valutativa art 18 delle Lr 3/2010.

Il Progetto ha previsto una sorta di livelli di attuazione da parte di Urban Center.

La valutazione dovrebbe essere svolta sia all'interno dell'ente che esternamente dalla rete formale di cittadini.

La valutazione dovrebbe basarsi anche sulla qualità del processo partecipativo e dovrebbe accompagnare il Comune su una riflessione interna con i responsabili degli uffici coinvolti. Occorrerebbero degli esperti da dedicare all'attività di valutazione.

Il rendiconto è stato diffuso ad ogni incontro ed è stato somministrato un questionario.

G. Proposte e suggerimenti e cosa si è imparato dall'esperienza in termini positivi e negativi

Un rischio poteva derivare dal fatto che il progetto venisse strumentalizzato da chi godeva già di benefici (associazioni organizzate) a discapito di chi non beneficiava di alcuna agevolazione (gruppi informali).

Una paura costante era quella di valorizzare l'ottica del cittadino fai da te e non la prospettiva dei beni comuni.

Il fatto di avere una struttura, una tempistica ma soprattutto un riconoscimento regionale ha permesso di ottenere dei risultati che altrimenti non si sarebbero raggiunti.

Il progetto potrebbe essere su diverse altre realtà e comunque sul verde ci sono stati contatti da parte di altri Comuni.

Internamente al Comune il progetto è stato riconosciuto come una buona pratica.

Il fatto di prendersi cura dei beni comuni è diventato uno slogan e si è lavorato principalmente sulla valorizzazione di cose che già esistevano a livello informale.

La rete formale dei cittadini potrebbe essere importante da considerare per i progetti futuri.

Si dovrebbe pensare a delle modalità flessibili che agevolino la progettazione che è di tipo quasi sartoriale e non può quindi rientrare in schemi rigidi.

Un ambasciatore dei processi di partecipazione non è ancora stato individuato ma una tale figura sarebbe importante per l'amministrazione, per la raccolta dei bisogni e la rappresentanza degli stessi.

Nella prima fase Urban Center è stato l'attore principale ma la seconda fase si è basata sul confronto tra gruppi di cittadini che si aiutano tra loro.

La formazione sarebbe utilissima vista anche come momento di riflessione intersettoriale.

Il riconoscimento interno all'ente potrebbe essere relativo all'innovazione sviluppata e all'empatia amministrativa applicata nel redigere il Regolamento dei beni comuni.

Lo scambio tra i settori interni rappresenta una pratica innovativa da esportare in altri contesti.

Bisognerebbe fare in modo che le Comunità di pratiche possano individuare le loro figure di riferimento.

La Regione dovrebbe comunicare, diffondere le buone pratiche di partecipazione. La disseminazione amplierebbe la platea dei partecipanti.

5.3.2 “Dalla partecipazione all’engagement: verso un nuovo modello di bilancio partecipativo per il Comune di Anzola dell’Emilia – TO B!”



I cittadini attraverso il bilancio partecipativo, partecipano alle politiche pubbliche e influenzano la scelta delle decisioni dell’ente, tale modalità rappresenta un processo di democrazia diretta.

Il bilancio partecipativo rappresenta un confronto tra amministrazione e cittadini su modalità di investimento di fondi pubblici, i cittadini partecipano alle decisioni e collaborano nel fornire al Comune una visione delle necessità e dei bisogni del territorio.

Il bilancio partecipativo che si attua generalmente una volta all’anno in più fasi e incontri, garantisce trasparenza, controllo, fiducia, legami e legittima le scelte.

I cittadini sono utilizzatori di servizi ma anche finanziatori attraverso le tasse e i tributi e per tale motivo dovrebbero partecipare alle scelte di investimento.

Inizialmente il Progetto TO B! aveva previsto un’analisi comparativa sui bilanci partecipativi a livello europeo, nazionale e regionale, da tale studio è emerso che il Comune di Anzola dell’Emilia è stato uno dei primi Comuni di medie dimensioni della regione Emilia-Romagna a dotarsi di un bilancio partecipativo.

A distanza di 10 anni dal primo bilancio partecipativo è emersa la necessità di rinnovamento delle modalità di costruzione del bilancio stesso, dovuta anche a modifiche di tipo istituzionale a livello territoriale, infatti è da 6 anni che si è costituita l’Unione dei Comuni di Terre d’Acqua. Il precedente bilancio partecipativo era basato su un forum on line, schede e questionari a maglie strette per la raccolta di indicazioni.

L’attuale bilancio partecipativo si è trasformato quindi da strumento consultivo di democrazia partecipativa in un processo di attivazione civica nel quale i cittadini sono coinvolti nell’individuazione di bisogni, priorità e offrono risorse, idee nuove, creative e collaborative in un’ottica di sussidiarietà orizzontale. In tale ottica, il Comune di Anzola dell’Emilia ha promosso la costituzione di un Albo della cittadinanza attiva e la costruzione di iniziative “I LAV YOU” relative a attività di gestione condivisa dei beni comuni ideate e coordinate dal Centro Antartide di Bologna con il sostegno di CONAD.

Il Progetto comprende anche un’analisi comparativa condotta dall’Università di Bologna sulle esperienze di bilancio partecipativo a livello europeo, extraeuropeo e nazionale. Dallo studio svolto è emerso che non esistono altre esperienze così importanti di cittadinanza attiva, la maggior parte dei progetti di bilanci partecipativi si ferma con la presentazione al Comune, mentre il progetto di Anzola dell’Emilia attraverso la collaborazione civica in un’ottica di sussidiarietà orizzontale prosegue con la realizzazione delle iniziative.

Il progetto “dalla partecipazione all’engagement: verso un nuovo modello di Bilancio Partecipativo per il Comune di Anzola dell’Emilia – To B!” si è svolto con il supporto dell’Università Verde di Bologna – Centro Antartide e ha previsto un coinvolgimento attivo della cittadinanza, delle imprese e delle altre componenti della comunità. Il progetto ha permesso di conoscere le diverse priorità e bisogni dei territori e parallelamente ha sollecitato la creatività e consolidato le relazioni di fiducia con l’amministrazione.

Uno dei risultati del progetto che rappresenta un modello per le altre amministrazioni è la redazione di Linee Guida per aggiornare il Regolamento del Bilancio Partecipativo del 2007.

L’istituzione del Tavolo di Negoziazione ha previsto l’inclusione di amministratori, tecnici del Comune, rappresentanti delle Consulte territoriali, dell’associazionismo locale, del mondo delle imprese e dei sindacati, delle scuole e anche referenti di altri comuni. Il Tavolo di Negoziazione ha avuto il ruolo di co-progettare, cogestire e monitorare il percorso e i suoi componenti si sono incontrati con cadenza mensile per ragionare su ogni fase del percorso.

Il Comune ha stanziato 50.000 euro il cui utilizzo è stato definito nel corso del percorso.

La promozione è stata fatta in modo formale attraverso il sito, le news, depliant, ma anche tramite momenti informali in alcuni bar, attività di green graffiti e la diffusione di illustrazioni di un disegnatore professionista.

Sono stati fatti incontri in ogni frazione del territorio, inizialmente per rilevare i bisogni e le proposte e dopo per co-progettare singoli progetti da sottoporre ad analisi di fattibilità.

La partecipazione è stata aperta a tutti cittadini, non solo residenti ma anche lavoratori e altri portatori di interesse del territorio senza distinzioni, si è scelto quindi una partecipazione in presenza, da cui il claim “ToB!”- Esserci.

Inoltre, è stato attivato un Bilancio Partecipativo Junior che ha coinvolto un gruppo di ragazzi dai 14 ai 18 anni e con la collaborazione del Centro Giovanile del Comune di Anzola dell’Emilia ha dato vita a 3 diversi progetti.

Il gruppo di partecipanti ha sottolineato come questa procedura abbia favorito la maturazione di una visione di insieme, una migliore conoscenza delle esigenze del territorio e abbia permesso l'espressione di ciascun soggetto in fase di valutazione della pubblica utilità dei progetti.

Sono stati presentati circa 10 progetti, la quasi totalità ha interessato aree verdi, altri, in misura minore, azioni contro la violenza di genere, iniziative di rivitalizzazione dei centri civici, mobilità sostenibile, proposte a favore di migranti e disabili, piccole attività di manutenzione, servizi per le comunità (campi estivi rivolti a ragazzi con autismo) e lo studio della ciclabilità ad Anzola.

Il processo ha visto due fasi decisionali: da una parte l'approvazione sulla base delle Linee Guida di un nuovo Regolamento per la costruzione del bilancio partecipativo da utilizzare nei prossimi anni, dall'altra la contestuale approvazione del Bilancio 2018.

La costruzione di una nuova visione di comunità, il consolidamento degli strumenti amministrativi per facilitare la collaborazione tra cittadini e amministrazione e la messa a fuoco di un più ampio scenario di sviluppo del territorio per il Comune di Anzola dell'Emilia è stato un grande lavoro svolto insieme al personale con l'istituzione di una vera e propria Unità di Partecipazione strutturata per promuovere e gestire il coinvolgimento della cittadinanza. Tale modalità di lavoro ha portato ad un accrescimento della qualificazione del personale e a una maggior propensione ad agire in modalità condivisa.

Il grado di soddisfazione è stato testato sui partecipanti che hanno espresso gradimento nel percorso e compiacimento sulle nuove modalità di lavoro dell'amministrazione comunale, poiché si è messa in gioco guidando e supportando una progettualità condivisa.

L'amministrazione oltre ad aver accolto le proposte di progetto da inserire nel bilancio partecipativo, ha revisionato il Regolamento stesso partendo dalle Linee Guida formulate.

Il processo ha infine dato nuova linfa alla comunità generando strette relazioni tra gli attori coinvolti.

Il percorso ha istituito l'Unità di Partecipazione interna alla amministrazione che rimarrà in forze al Comune per coordinare, promuovere e gestire nell'arco di tutti i mesi dell'anno altri percorsi partecipativi. Il Comune di Anzola dell'Emilia si propone di mantenere il bilancio partecipativo come modalità annuale di costruzione di parte del bilancio economico-finanziario dell'ente.

Il Progetto è iniziato nel 2017 e si è concluso nel 2018 è costato 13.200euro, ha ottenuto un contributo di 5200 euro e ha coinvolto circa 300 soggetti.

Sintesi delle risposte dei testimoni privilegiati inerenti al progetto

Il progetto TO B! è stato scelto perché ha avuto una buona fase di preparazione, si è mostrato strutturato, nello stesso tempo semplice e ha portato ad esiti concreti.

L'oggetto del processo è interessante così come la modalità di svolgimento visto che il progetto una volta attivato è sempre rimasto aperto e partecipato.

Il tavolo di negoziazione è risultato un elemento importante, così come le metodologie utilizzate che sono sempre state attente alla tipologia di partecipanti.

Il Progetto TO B! rappresenta quindi un percorso di bilancio partecipativo ben strutturato e definito che può diventare un modello di riferimento per bilanci partecipativi su altri territori di piccole medie dimensioni.

Il processo presenta una debolezza relativa al coinvolgimento degli stranieri. Il piano di comunicazione rimane un elemento fondamentale per la buona riuscita del processo.

Sintesi delle risposte della facilitatrice del processo Sara Branchini e dell'Assessore alle politiche del benessere e della cittadinanza attiva Antonio Giordano

A. L'impostazione e il contesto: cosa ha portato alla scelta di realizzare il processo

Il Processo partecipativo TOB! riprende l'esperienza fatta 10 anni fa di bilancio partecipativo. Quella prima esperienza coinvolse i cittadini solo marginalmente, attraverso un forum on line, schede e questionari per la raccolta di indicazioni. In 10 anni molte cose sono cambiate, l'economia, la politica, le istituzioni ed è stata istituita l'Unione dei Comuni di Terre d'Acqua. L'attuale bilancio partecipativo si è trasformato da strumento consultivo di democrazia partecipativa in un processo di attivazione civica nel quale i cittadini sono coinvolti nell'individuazione di bisogni, priorità e offrono risorse, idee nuove, creative e collaborative in un'ottica di sussidiarietà orizzontale. In tale ottica il Comune di Anzola dell'Emilia ha promosso la costituzione di un Albo della Cittadinanza attiva e la costruzione di iniziative "I LAV YOU" relative ad attività di gestione condivisa dei beni comuni grazie all'ideazione e al coordinamento del Centro Antartide di Bologna e al sostegno di CONAD. In quest'ultimo periodo si registra un allontanamento dalla sfera pubblica, dalle istituzioni, occorre quindi un contributo di rinnovo della politica di tipo costruttivo che coinvolga maggiormente il cittadino e lo renda protagonista per giungere a condivisioni di lungo termine. Il progetto TOB! ha come obiettivo quello di riavvicinare la cittadinanza alla pubblica amministrazione, il bilancio partecipativo è uno dei traguardi ma conia altri interventi svolti sul territorio, per esempio l'Albo comunale delle libere forme associative che consta di circa 40 realtà e il Regolamento di cittadinanza attiva del 2015 che presenta 70 iscritti.

Il progetto presenta anche un'analisi comparativa condotta dall'Università di Bologna sulle esperienze di bilancio partecipativo a livello europeo, extraeuropeo e nazionale. Da tale studio è emerso che non esistono altre esperienze così importanti di cittadinanza attiva, la maggior parte dei progetti di bilanci partecipativi si ferma con la presentazione al Comune mentre il progetto di Anzola dell'Emilia attraverso la collaborazione civica, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, prosegue con la realizzazione delle iniziative.

Il Progetto era previsto nel programma di mandato e l'Assessore alla partecipazione ha partecipato a tutti gli incontri sul territorio, a volte anche insieme all'Assessore addetto al bilancio.

A monte è stata fatta un'analisi del contesto e sono stati valutati i rischi e le opportunità attraverso interviste in profondità rivolte ai membri delle Consulte territoriali e ai partecipanti della scorsa edizione del bilancio partecipativo.

In fase di impostazione si è considerato l'opportunità di ripensare ad un nuovo modo di lavorare dell'amministrazione in sinergia con i cittadini.

Il livello di partecipazione è stato di co-progettazione nel percorso oltre che nei progetti. Tale tipologia di livello di partecipazione è sempre stata condivisa con il Tavolo di negoziazione.

La mappatura dei partecipanti deriva dall'indirizzario della cittadinanza attiva, ed è stata istituita una cabina di regia che ha incluso direttori e funzionari.

Fin dall'inizio il lavoro è stato impostato in maniera trasversale con il coinvolgimento intersettoriale anche in attività formative. C'è stato un confronto con gli stakeholder attraverso il coinvolgimento degli Assessori che si sono attivati per contattare la loro rete relazionale interessata al progetto.

B. La progettazione del processo: quali obiettivi si poneva il processo

Tutte le attività sono sempre state condivise con il Tavolo di negoziazione, la metodologia adottata per il coinvolgimento dei cittadini è stata quella dei focus group e sono state svolte valutazioni condivise. Un'ipotesi era quella di sperimentare per ogni frazione una diversa facilitazione ma dopo è stato deciso di omologare tutto.

Il bilancio partecipativo junior è stato attivato solo su Anzola poiché in tale area esistono i centri giovanili.

Inizialmente si sono valutati i bisogni e in modo condiviso si sono stabilite delle priorità, è stato impostato un lavoro comune e dal percorso sono nate nuove collaborazioni. C'è stato un lavoro costante tra varie aree dell'amministrazione, i direttori di area hanno prodotto un lavoro importante, si sono sempre incontrati e c'è stato un costante monitoraggio.

Il Progetto è stato promosso ai membri della rubrica di Cittadinanza attiva e a quelli dell'indirizzario della segreteria del Sindaco.

La comunicazione risulta un impegno costante e si è sviluppata attraverso i social, tramite pieghevoli sul giornalino bimestrale che è distribuito per posta a tutti i cittadini, su locandine, pieghevoli distribuiti da volontari ai centri di aggregazione, sul sito comunale e tramite green graffiti. Per cogliere opportunità, criticità e avviare un passaparola efficace, si sono tenuti aperitivi informali con l'Assessore riprendendo modalità utilizzate in campagna elettorale.

E' stata effettuata una verifica preliminare sugli spazi sedi dei centri civici idonei per la tipologia di incontri che era stata pensata (work caffè). L'attrezzatura è stata fornita dai facilitatori e alcune volte era presente in loco. Negli obiettivi di Progetto era prevista la formazione, l'accompagnamento e l'esperienza sul campo per acquisire metodologia. I tecnici interni all'amministrazione non hanno pienamente partecipato al percorso a causa delle poche risorse di personale presenti nell'amministrazione.

La comunicazione è stata svolta in maniera puntuale, quasi settimanalmente, il tavolo di negoziazione è sempre stato tenuto aperto. Non sono stati previsti gettoni di presenza ma gli incontri si sono svolti in fasce orarie (20,30-21) consoni alle diverse disponibilità di tempo.

C'è stata una forte autoselezione dovuta alla natura del progetto.

Un obiettivo era anche quello di rimodulare la macchina amministrativa.

C. La gestione: come è stato condotto il processo partecipativo e cosa è accaduto durante lo svolgimento

Il percorso ha previsto 2 fasi di coinvolgimento con 4 incontri per ogni frazione. La prima fase ha visto l'attivazione di work caffè, ogni frazione ha ragionato sui propri bisogni e la seconda fase ha restituito un quadro dei bisogni.

La selezione ha preso in considerazione gli ambiti e le risorse disponibili.

Le stesse modalità sono state attuate con i ragazzi per il bilancio partecipativo junior che aveva come obiettivo anche quello di far conoscere i temi della cittadinanza attiva.

Il progetto non è riferito ad un tema preciso ma abbraccia più tematiche a 360 ° ed è sempre stata fatta un'analisi di fattibilità sulle proposte avanzate.

L'analisi degli scenari futuri è stata svolta su 2 livelli:

1. attraverso la costruzione di un quadro dei bisogni per delineare obiettivi di sviluppo del territorio
2. partendo dalla proposta di revisione del Regolamento del bilancio partecipativo fatta dal Tavolo allargato di valutazione, attraverso la metodologia OPERA i partecipanti hanno potuto elaborare i punti

di forte criticità e il risultato è stata accolto nel percorso di processo partecipato. Il Consiglio ad oggi non ha ancora approvato la revisione del Regolamento ma l'intenzione è di farlo prima che la Giunta concluda il suo mandato. Ad oggi sono stati realizzati diversi progetti.

D. Esito del processo: quale è stato l'esito del processo e come si è giunti alla conclusione

La proposta risultante dal processo partecipativo è stata accolta totalmente dall'ente che ha motivato la scelta con studi di fattibilità tecnici legati ai costi di realizzazione e ad una valutazione politica. Il Progetto ha generato una decina di tavoli di co-progettazione in cui i cittadini e i tecnici hanno iniziato a lavorare insieme anche con il coinvolgimento di altri soggetti, per esempio, i residenti di una determinata zona hanno proposto un'area a tutela integrale e la co-progettazione ha previsto che il Comune coinvolgesse un'associazione per la donazione di 600 alberi che sono stati piantati insieme alla cittadinanza. Un altro progetto è stato relativo al coinvolgimento dei cittadini contro la violenza di genere per attività di ideazione di panchine rosse finalizzate alla comunicazione nella giornata contro la violenza di genere.

Queste fasi generative di progetti sono nate da una co-progettazione.

Il Progetto è stato comunicato alla cittadinanza con l'impegno di replicarlo in una nuova edizione per farlo diventare un elemento che caratterizza l'amministrazione e un appuntamento annuale per la popolazione. L'esperienza è stata divulgata e confrontata con altre.

Il Progetto ha innalzato il capitale sociale poiché i proponenti e partecipanti che in parte erano già cittadini attivi sul territorio, hanno creato una rete che avrà ricadute positive anche in ottica di visibilità e quindi di maggior inclusione. Le diverse iniziative di tutela spazi verdi, di attività con i bambini stranieri su progetti di lettura, di offerta campi solari rivolti a i bambini disabili, di contrasto alle violenze di genere hanno avuto dei riconoscimenti e hanno a loro volta generato un effetto moltiplicatore. Ogni progetto ha portato ad una maggior attenzione sugli aspetti di fragilità della cittadinanza pur nella consapevolezza di un dualismo tra soggetti attivi e meno attivi. Il progetto è importante perché ha generato altri processi in un momento difficile come quello attuale, che come sostiene il Professore Lewanski, visto che la partecipazione ha andamenti ciclici, ora si è in una fase calante.

I cittadini che prima si rivolgevano direttamente all'amministrazione in relazione ai propri bisogni, sono stati coinvolti in un contesto collettivo e formalizzato e hanno ampliato la propria visione dei bisogni e necessità.

L'integrazione dei diversi strati sociali si è colta nell'iniziativa di lettura rivolta ai bambini stranieri e nella riqualificazione di spazi di aggregazione quali gli spazi verdi frequentati da tutti.

Si è consolidato il ruolo della consulta come motore di attività locale.

Uno degli obiettivi e auspici era di sperimentare una nuova forma di partecipazione che tuttora è in corso.

Il processo partecipativo TOB! aveva anche l'obiettivo di essere un modello da replicare negli altri 6 comuni dell'Unione Terre d'acqua e nei comuni limitrofi, infatti il Comune di Calderara ha sottoscritto il progetto e il Comune di Zola Predosa ha aderito.

Il progetto è stato presentato anche in Città Metropolitana con l'intento di essere elemento di riflessione al fine di poterlo traslare in altri comuni. La Regione Toscana ha interpellato il Comune di Anzola per studiare il progetto e alcuni studenti universitari hanno inserito TOB! nelle loro tesi.

E. La valutazione e la rendicontazione del processo

Un momento di valutazione è stato fatto attraverso la metodologia OPERA che ha coinvolto inizialmente i singoli, poi coppie e infine gruppi di cittadini al fine di individuare le cose più rilevanti e offrire una valutazione condivisa. Il Tavolo di negoziazione ha avuto il ruolo di coordinatore e controllore degli esiti del percorso.

Non è stato somministrato un questionario poiché la valutazione è stata svolta attraverso gli incontri.

La valutazione è parte del documento di proposta partecipata e quindi è stata condivisa e approvata.

Si dovrebbe valutare la capacità di coinvolgimento dei cittadini anche attraverso strumenti di partecipazione più immediati quali quelli offerti dal digitale.

Si dovrebbe verificare se i cittadini sono concordi sulle varie scelte (ad oggi non si sa se tutta la cittadinanza era concorde sull'area verde di San Giacomo del Martignone).

Non è stata fatta una consultazione diffusa sul grado di coinvolgimento. I documenti finali sono stati condivisi attraverso 2 incontri pubblici e al termine del percorso si è colto un certo grado di soddisfazione.

F. Proposte e suggerimenti e cosa si è imparato dall'esperienza in termini positivi e negativi

Una delle criticità emersa dal percorso è relativa al rapporto con la parte tecnica dell'amministrazione poiché risulta spesso oberata di attività.

Occorrerebbe una riflessione sull'effettiva disponibilità dei cittadini a partecipare anche solo per lamentarsi (dinamica messa in conto).

«Il Tavolo Tecnico rappresenta lo spazio misto tecnici e cittadini e andrebbe sempre pensato in relazione al percorso che si vuole intraprendere al fine di responsabilizzare maggiormente i partecipanti anche nelle fasi di valutazione e restituzione dei risultati che dovrebbero essere forniti nel breve periodo per non creare disillusione». (Assessore Antonio Giordano).

Il processo potrebbe essere replicato in altri ambiti territoriali.

Il Tavolo di negoziazione rappresenta una Comunità di pratiche partecipative ma manca di rappresentanti del mondo delle imprese.

Le consulte territoriali potrebbero essere pensate come ambasciatori dei processi di partecipazione ma dipende dalla loro rappresentatività sul territorio.

Il Comitato di monitoraggio è utile e potrebbe coincidere con il Tavolo di negoziazione oppure con un suo sottogruppo in quanto conosce il percorso e i risultati e sarebbe uno stimolo costante volto alla trasparenza delle scelte comunali.

La Regione dovrebbe continuare con il finanziamento dei progetti, potrebbe offrire formazione specifica agli enti locali e dedicare delle figure specifiche per delle iniziative pubbliche sulla partecipazione. Dovrebbe garantire un trade union tra risorse interne ed esterne per non creare situazioni di discontinuità.

«La Regione potrebbe pubblicare un racconto sulle buone pratiche e su quello che fa per sostenerle. Un'ulteriore pubblicazione potrebbe essere rivolta al tema dei beni comuni e alle esperienze sviluppate» (Assessore Antonio Giordano).

La Regione Emilia-Romagna dovrebbe promuovere attività di educazione della cittadinanza sui beni comuni. Il settore amministrativo coinvolto ha dovuto fare un notevole sforzo di trasformazione culturale da produttore di servizi a sentinella capace di captare i bisogni nuovi con la co-progettazione e ancora molto rimane da fare. Un'attività che si andrà a sviluppare a breve è relativa al coinvolgimento del personale in attività di formazione seguite dalla società Antartide che si è occupata della gestione del processo partecipativo. La formazione risulta un'attività importante, fondamentale.

Anche da parte degli amministratori è richiesto un impegno volto all'innovazione, a svolgere un lavoro collegiale, e a volte, l'apparato politico non è pronto.

Non c'è stata una grande affluenza di cittadini nel percorso partecipativo e per tale motivo occorre puntare ancora di più sulla comunicazione.

La macchina amministrativa deve inglobare la cultura del fare per i bisogni del territorio in ottica prospettica.

Dal percorso sono nate nuove collaborazioni e sono germogliate altre iniziative, c'è stata una grande contaminazione anche in altri settori, per esempio il rimboschimento di Santa Maria in strada tra la zona produttiva e quella residenziale. Con l'iniziativa delle panchine rosse in occasione della giornata della violenza sulle donne, il coinvolgimento delle scuole ha avuta una valenza didattica sulle differenze di genere. Il centro anziani ha beneficiato del percorso che ha portato all'offerta di un defibrillatore.

Il Tavolo di negoziazione è un riferimento importante ed è presente al suo interno una rappresentanza di genere: il Tavolo istituzionale delle donne.

Il Comitato di monitoraggio è previsto e si andrà a considerare insieme al Regolamento.

Altro aspetto rilevante è la trasparenza, la prassi è di procedere all'interno dell'ente attraverso il coinvolgimento esterno del centro Antartide.

Il progetto non ha previsto l'erogazione di un gettone di presenza, non è stata messa alcuna risorsa finanziaria per la realizzazione delle iniziative, anzi si chiede ai cittadini di co-progettare di mettersi a disposizione per un coinvolgimento attivo.

«La compartecipazione rappresenta un risultato sociale rilevante poiché sviluppa lavoro di rete e di condivisione e rappresenta un orgoglio per il cittadino e l'amministrazione. Un orgoglio reciproco che supera gli egoismi e produce un senso di appartenenza che ultimamente si è indebolito. Il cittadino non è più il consumatore di servizi ma è parte integrante della città. La città diventa come la casa e il cittadino l'inquilino che la abita, la rispetta, la mantiene e la gestisce» (Assessore Andrea Giordano).

5.3.3 “Welfare dell’Aggancio-pratiche partecipative per l’attivazione competente delle sentinelle del Comune di Cervia”



Il progetto “Welfare dell’Aggancio” è attuato in un comune di circa 30.000 abitanti della riviera romagnola, in una città turistica che ha una forte propensione all’imprenditorialità basata principalmente su attività turistiche che vedono il loro massimo rendimento nel periodo estivo. Nonostante una buona qualità di vita, il territorio si presenta disomogeneo e con una mancata connotazione culturale del sociale e i servizi territoriali presenti, a volte, non sono adeguati all’odierna complessità della società. La città nel periodo estivo presenta un incremento di popolazione dovuta ad un grosso afflusso turistico e questo porta a nuove esigenze e difficoltà anche da un punto di vista sociale.

Il progetto, attraverso uno sportello sociale diffuso, ha come oggetto lo sviluppo di modalità di welfare diverse da quelle tradizionali e prevede l’attivazione di differenti talenti sociali sul territorio (sentinelle, tegole, attivatori di sentinelle, amministratori di sostegno).

Il ruolo dei servizi sociali istituzionali si intreccia quindi con una rete socio-culturale presente sul territorio costituita anche da cittadini attivi oltre che dal terzo settore.

Il documento strategico programmatico detto “Patto di comunità”, definisce il potenziale di aiuto della comunità stessa.

Il progetto Welfare dell’Aggancio si è sviluppato attraverso vari percorsi partecipativi con la finalità di approdare ad una nuova visione di comunità e a nuove politiche di welfare che integrano le proposte dei cittadini con quelle degli operatori, allo scopo di innovare i Piani di Zona e promuovere una comunità che sa prendersi cura di sé e stare bene. Il progetto ha previsto l’istituzione di una cabina di regia composta da attivatori, figure professionali dei servizi sociali, educativi e sanitari.

Il progetto è costato 55.000 euro, ha ottenuto un finanziamento di 20.000 euro, si è svolto nel 2014-2015 e ha visto il coinvolgimento di circa 400 soggetti.

Sintesi delle risposte dei testimoni privilegiati inerenti al progetto

Il progetto risulta innovativo per l’obiettivo legato all’individuazione di situazioni al limite del rischio attraverso la collaborazione di “sentinelle di comunità” che riescono ad individuare i comportamenti anomali dei cittadini rispetto alle azioni svolte abitualmente.

Tale percorso risulta interessante perchè ha promosso una formazione ad hoc rivolta ai possibili candidati per svolgere le funzioni di “sentinelle di comunità”. Nel progetto Welfare dell’Aggancio è presente un’analisi preliminare sulla rete dei servizi social che ha fatto rilevare una notevole disomogeneità territoriale. Un ulteriore elemento di valore del progetto è relativo al coinvolgimento diretto dell’amministrazione e in special modo dei servizi sociali.

Uno dei punti di forza è relativo ai percorsi formativi rivolti al personale interno che hanno permesso alla rete dei servizi sociali di venire a conoscenza di problematiche attraverso le segnalazioni delle “sentinelle”, cioè di cittadini comuni individuati sul territorio con tale ruolo. Gli attori chiave del progetto (sentinelle, tegole) hanno accresciuto le loro competenze e creato nuovi saperi e innovazione sociale sul territorio.

Il tavolo di negoziazione, sempre aperto a tutti, è risultato un elemento importante per il Progetto Welfare dell’Aggancio. Le metodologie utilizzate e gli strumenti erano collegati alla tipologia di partecipanti.

La difficoltà del progetto è legata al coinvolgimento dei cittadini su una tematica sociale di welfare così particolare.

A. L’impostazione e il contesto: cosa ha portato alla scelta di realizzare il processo

Il Welfare dell’Aggancio è un processo che ha origini lontane e nasce dall’idea che il problema sociale non è solo dell’individuo ma coinvolge l’intera collettività.

Il progetto Welfare dell’Aggancio nasce su spinta delle Community Lab nel 2012. Le Community Lab a Cervia hanno un modello di welfare generativo di comunità. La scelta dell’amministrazione era di progettare un processo partecipativo con la lr 3/2010 nella consapevolezza che si dovevano strutturare le condizioni per la partecipazione dei cittadini. L’incipit era dovuto ad una serie di intuizioni della Dirigente Daniela Poggiali e dei

servizi sociali. Il Comune aveva svolto un'analisi a priori e si era accorto di situazioni di fragilità territoriale, a volte legate alla stagionalità dovute al fatto che Cervia è un territorio costiero di villeggiatura. Ai servizi sociali sfuggiva quindi una fetta importante di cittadini di cui si sapeva delle loro difficoltà attraverso altri cittadini che fungevano da riferimento territoriale. Attraverso indagini ad hoc e incontri con i consigli di zona, le associazioni sociali, di categoria e i servizi interni all'ente che sono maggiormente coinvolti è stata fatta una valutazione preventiva delle questioni da discutere e un'analisi dei problemi e delle cause che li generano. Le informazioni sul quadro conoscitivo e i dati in possesso del Comune, hanno rilevato dei "buchi" che venivano colmati dal racconto informale di alcune figure (per esempio il banchiere che riferiva di essere venuto a conoscenza di situazioni particolari quali un conto corrente di una persona anziana mal gestito dalla badante, il parrucchiere che captava situazioni di violenza su alcune clienti che mostravano segni di percosse sulla nuca sotto i capelli). Grazie all'opportunità di finanziamento della Lr 3/2010 è stata fatta una mappatura delle fragilità e delle esigenze raccogliendo parte di informazioni direttamente nei luoghi di aggregazione e dai servizi sociali attraverso interviste e focus group.

Individuata la rete territoriale di persone disponibili a cogliere il disagio, le "sentinelle", il passo successivo è stato quello di formarle al fine di poter meglio interagire con i disagi riscontrati nel loro operare quotidiano in qualità di banchieri, parrucchiere, baristi, ecc... Il compito delle "sentinelle" quindi è quello di captare il bisogno d'aiuto e il Comune deve capire quali strumenti può offrire per "agganciare" e far superare una fragilità prima che diventi un problema cronico.

«Dal un punto di vista politico, una decisione stimolata dal basso è positiva perchè implica un processo trasparente e di qualità che coinvolge la cittadinanza. Ignorare una proposta proveniente dal "basso" è quindi sbagliato. Un processo partecipativo dovrebbe essere ben strutturato fin da subito per evitare problemi, criticità e per non disperdere la fiducia dei partecipanti riposta nel percorso» (Dirigente del Settore Cultura, Turismo e Servizi alla Persona e Progetto Patrimonio).

L'impegno politico è fondamentale e per il Comune di Cervia la partecipazione è prevista nel programma di mandato politico. Il Sindaco è quindi stato un elemento portante e ha partecipato a quasi tutti gli incontri., in I rischi e le criticità erano relativi all'assoluto mantenimento della privacy.

Il livello di partecipazione proposto è di co-progettazione e rispecchia il principio della porta aperta che continua tuttora a generare nuovi attori e altre categorie di "sentinelle" (per esempio i taxisti). L'amministrazione ha scelto di adottare un Patto di Comunità in modo da consentire a tutti di riconoscersi in un obiettivo pubblico comune che riesca a soddisfare i bisogni di comunità.

L'amministrazione ha cercato di attrarre un numero maggiore di cittadini attraverso la formula degli eventi e il coinvolgimento dei media (Caterpillar, Radio 2) e di personaggi del cinema e della tv (Teresa Mannino, Banda di Piazza Vittorio, Vecchioni). Momenti culturali aperti ma con uno sguardo sul sociale che hanno offerto stimoli a tutto il territorio e in un comune turistico quale quello di Cervia, il format è risultato vincente. La mappatura dei soggetti si sta autoalimentando in quanto i partecipanti indicano altri soggetti e via via si identificano altre "sentinelle" e altri cittadini in difficoltà (metafora delle 3 reti).

I rischi e i fattori che potevano limitare il processo sono stati superati ed erano relativi ad una diffidenza interna da parte di alcuni tecnici comunali e alcuni amministratori ma una volta testata "la macchina" il tutto è andato a regime ed ora i processi partecipativi sono conosciuti da tutti i settori amministrativi, c'è una forte collaborazione con il settore cultura e il turismo e tra gli stakeholder figurano le associazioni del terzo settore e quelle economiche.

Il tavolo di negoziazione ha giocato un ruolo fondamentale poiché ha previsto il coinvolgimento di diversi partecipanti.

B. La progettazione del processo: quali obiettivi si poneva il processo

Il punto di forza del percorso deriva da una sua strutturazione ben definita fin da subito che ha permesso di seguire un processo flessibile ma comunque guidato da un facilitatore esterno che con professionalità ha saputo incasellare anche i diverbi individuali da parte di alcuni partecipanti in modo tale da ricondurre il tutto verso una scelta condivisa.

Un altro aspetto positivo del processo è quello di aver offerto ai cittadini un diverso punto di vista, partecipando infatti hanno capito la complessità di una scelta amministrativa.

«Un percorso ben strutturato porta le persone a immedesimarsi nel decisore, le rende maggiormente consapevoli e quindi favorevoli nella decisione». (Sindaco Coffari)

Gli obiettivi e i risultati sono sempre stati condivisi durante tutto il percorso e il facilitatore ha utilizzato tecniche professionali idonee a far nascere altre idee e prospettive.

I rappresentanti del Comune sono sempre stati presenti e hanno affiancato il lavoro del facilitatore.

Fin da subito è stato utilizzato un indirizzario interno all'amministrazione che via via è andato ad implementarsi con altre categorie di stakeholder, cittadini e contatti dei settori coinvolti turismo e sociale.

I singoli stakeholder e i cittadini sono stati contattati direttamente (outreach) al fine di promuovere il percorso da avviare e coinvolgerli maggiormente.

L'informazione e la comunicazione sono fondamentali, poichè solo attraverso una buona promozione studiata ad hoc si riesce a coinvolgere la cittadinanza e le associazioni e principalmente coloro che maggiormente risultano toccati dall'obiettivo del processo partecipativo.

Il sito del Comune contiene tutte le informazioni relative ai processi partecipativi così come giustamente disposto dalla norma. L'ente sta lavorando su un sito dedicato collegato anche al Regolamento di cittadinanza attiva.

Tutte le modalità classiche di comunicazione sono state utilizzate (dal depliant informativo, alla brochure, alle news sui social dedicati) e sono stati organizzati eventi informativi che hanno visto la partecipazione di nomi noti della cultura e dello spettacolo, tale scelta è risultata vincente per un territorio turistico come quello di Cervia. La parte informativa/formativa ha offerto stimoli per il territorio e c'è stato un investimento dell'amministrazione costante negli anni e cospicuo.

Sono sempre state fatte verifiche preliminari per la scelta degli spazi e degli orari più idonei. Il processo partecipativo si è svolto in diversi luoghi: scuole, centri sociali, consigli di zona, teatro, centri giovani e pro loco, che hanno sedi centrali e conosciute da tutti e gli incontri si sono svolti la sera per conciliare le esigenze dei partecipanti.

Gli obiettivi ed i risultati sono sempre stati condivisi al fine di capire quanto di ogni attività potesse essere trasferita nel Patto di Comunità.

Le metodologie adottate corrispondono a workshop, quadro logico, Barcant e Legosplay.

Ogni due settimane tra un incontro e l'altro era convocato il Tavolo di negoziazione.

Prima di ogni incontro veniva fornita una sintesi del processo e in anticipo si presentavano i lavori dell'incontro successivo. La sintesi era arricchita anche con l'analisi del territorio o con quello che emergeva dal Tavolo tecnico.

Gli strati più deboli della popolazione sono stati coinvolti poiché era l'obiettivo del processo.

Non è stato fornito alcun gettone di presenza o incentivo di altro tipo ma potrebbe essere un'idea offrire benefici legati alla tipologia del processo, sono comunque stati dati degli spazi con animatori.

C. La gestione: come è stato condotto il processo partecipativo e cosa è accaduto durante lo svolgimento
Il Patto di Comunità derivante dal processo partecipativo ha fatto nascere nuovi servizi basati sui bisogni della comunità, per esempio, la rete di aiuto sociale di cui la scuola è garante composta da mamme e insegnanti volontarie e la rete degli amministratori di sostegno. Il Welfare dell'Aggancio è gestito dai funzionari dell'amministrazione, prevede una sede e dei numeri dedicati. Il Progetto è collegato al nuovo Regolamento dei consigli di zona "Stai in zona" e prevede la partecipazione di volontari appartenenti alla comunità che sono disponibili ad offrire aiuto così come è previsto nel Patto di Comunità.

Le proposte emerse dal processo sono state sottoposte ad una verifica di fattibilità intersettoriale e c'è stata una valutazione a priori del Tavolo di negoziazione. La tecnica del quadro logico ha permesso di valutare il problema e di convertirlo in prospettive di cambiamento. Lo scenario futuro è stato preso subito in considerazione per la definizione di una strategia che prevede una visione di una comunità che sa prendersi cura di sé.

D. Esito del processo: quale è stato l'esito del processo e come si è giunti alla conclusione

Il processo si è concluso con una proposta che è stata approvata dal Consiglio comunale all'unanimità, l'esito figura nel Patto di Comunità composto da argomenti che sono stati predisposti nel Documento strategico programmatico di proposta partecipata. Il Welfare dell'aggancio è stato un percorso ripreso più volte in base ai bisogni sociali che si riscontravano, legati alla ludopatia, alla violenza e altri. Ogni anno l'amministrazione fa il punto sul Welfare dell'Aggancio e una riflessione sul Patto di Comunità per avanzare nuove proposte. I processi sono quindi mantenuti in vita e non sono fini a sé stessi.

Alcuni risultati del Progetto Welfare dell'Aggancio sono tasselli di altri progetti quali: il Progetto Scuola bene comune, Stai in zona (progetto sui consigli di zona), "Incredibol (città commestibile). Lo stesso Regolamento di cittadinanza attiva introduce la cura dei luoghi e della comunità collegata al Patto di comunità e al Welfare dell'Aggancio.

I consigli di zona che lavorano sulla mappa delle risorse d'aiuto per la comunità rappresentano i riferimenti territoriali, sono gli ambasciatori della partecipazione.

L'ente ha sempre fornito aggiornamenti in maniera trasparentemente e comunicato i risultati nel breve termine per non disperdere le aspettative.

Il progetto Welfare dell'Aggancio ha generato altri processi ed è replicabile anche in altri ambiti. La modalità seguita e le scelte amministrative sono divenute modalità ordinaria di lavoro del Comune ma occorre sempre una formazione dedicata e un aggiornamento continuo rivolto al personale amministrativo. Una minaccia può derivare dalla scarsa professionalità nella gestione del processo e per tale motivo il Comune affida buona

parte della gestione dei percorsi partecipativi a persone terze, professionisti esperti che utilizzano tecniche specifiche per la conduzione dei processi.

Il progetto è stato riconosciuto come una buona pratica e nonostante una diffidenza iniziale da parte di alcuni tecnici interni all'amministrazione, la macchina amministrativa è poi andata a regime comprendendo che il consenso proveniente dal basso non è tempo perso ma anzi recuperato poiché evita ostacoli che potrebbero sopraggiungere ad iter già avviato.

Il Progetto Welfare dell'Aggancio ha reso i cittadini più consapevoli delle risorse territoriali. I cittadini che comunque sono sempre stati coinvolti durante tutto il processo, sono contenti nel vedere l'esecuzione effettiva. I processi hanno quindi generato un grande valore politico e sono stati arricchenti anche per le strutture tecniche interne. I processi sono diventati un valore per i cittadini e per l'amministrazione e la «*macchina ora è avviata*» (Sindaco Coffaro).

L'Amministrazione ha motivato le scelte basandosi sui documenti proposti. In Consiglio erano presenti molti cittadini che hanno ulteriormente diffuso la rete. Il progetto Welfare dell'Aggancio muove centinaia di persone e rappresenta un nuovo modo innovativo di pensare al welfare.

E. La valutazione e la rendicontazione del processo

I documenti finali sono sempre stati diffusi ai cittadini e i partecipanti sono sempre stati aggiornati sullo stato di fatto, è sempre stata prevista la restituzione di ciò che si è valutato. I partecipanti sono stati parte attiva nella valutazione e questo ha portato autorevolezza e valore al percorso. Il percorso è stato sottoposto a valutazione attraverso il questionario della Regione Emilia-Romagna utilizzato per la relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa della l.r. n.3/2010.

Nella fase progettuale bisognerebbe riflettere su quali sono gli elementi che fanno capire se il progetto ha funzionato e cosa ha lasciato.

Il progetto Welfare dell'Aggancio porta a risultati immateriali attinenti alla sfera sociale, ma un disagio colto prima che diventi cronico è un risultato tangibile per l'amministrazione che trova una risposta immediata al problema e il non sentirsi abbandonato per un cittadino in difficoltà innalza la qualità della sua vita, si dovrebbero quindi individuare i parametri per stimare questo valore aggiunto.

Il Progetto ha innalzato la qualità della vita ma richiede dei tempi di risposta lunghi (3, 4 anni).

La valutazione potrebbe essere svolta da persone interne all'amministrazione formate ad hoc e dovrebbe coinvolgere anche i colleghi che non hanno fatto parte del percorso per capire cosa è cambiato.

Il Comune di Cervia vista l'esperienza maturata sui processi partecipativi potrebbe in questa fase dedicarsi anche alla valutazione. Sarebbe interessante valutare gli effetti in maniera utile trovando degli elementi scientifici. Le valutazioni dovrebbero tener conto di 3 punti di vista: quello collettivo, quello interno all'amministrazione e quello inerente alla politica. Si potrebbe far capire che il processo partecipativo è conveniente.

«Una domanda da porsi è: quanto dell'investimento del Comune corrisponde in termini di ritorno sociale?» come sostenuto da Monia Guarino.

Il valore aggiunto sociale è dato dalle risorse restituite dalla comunità e potrebbe essere stimato in ritorno economico. Per esempio, se le scuole prevedono opere di manutenzione svolte volontariamente dai genitori, gli alunni saranno più rispettosi nei confronti del bene comune e il ritorno sociale risulterà sia in termini educativi che di risparmio sulla manutenzione futura poiché il bene viene preservato e le risorse risparmiate potrebbero essere destinate ad altri investimenti come l'acquisto di lavagne LIM. Il valore aggiunto è una misura dell'effetto e non del risultato. Il numero delle persone agganciate e i dispositivi messi in campo misurano l'output ora si dovrebbe invece misurare l'outcome.

Un'idea potrebbe essere un data base che raccoglie gli esiti del valore aggiunto dovuto al processo partecipativo al fine di giungere ad una sorta di bilancio della missione relativo alla valutazione dell'impatto sociale, del capitale immateriale che altrimenti rimane sottotraccia. Si potrebbe pensare ad una matrice composta da righe corrispondenti ai principi della legge regionale n.15 del 2018 a cui affiancare una casistica di possibili benefici.

F. Proposte e suggerimenti e cosa si è imparato dall'esperienza in termini positivi e negativi

Una delle criticità del progetto è relativa alla difficoltà nel rapportarsi con i pedagogisti e gli assistenti sociali poiché seguono un percorso delineato e un codice deontologico e per superare tali problematiche bisognerebbe coinvolgere i soggetti prima del percorso.

Uno stadio importante di un processo partecipativo è la progettazione che andrebbe svolta coinvolgendo tutti. La fase più strategica del percorso Welfare dell'Aggancio è legata ai momenti informativi che lo hanno reso dinamico e agli eventi pubblici che hanno dato un senso al principio della "porta aperta".

Il Progetto ha innalzato il capitale sociale e ha generato nuove forme di consapevolezza innovativa.

Il percorso intrapreso rappresenta un modo innovativo di pensare al welfare e potrebbe essere replicato sul territorio, pensando non solo al risultato ma come si è giunti alla soluzione.

«Per coinvolgere maggiormente i cittadini bisognerebbe essere meno elitari, più semplici. La parola partecipazione a volte è intesa dai cittadini come partecipazione politica e quindi genera un allontanamento, si dovrebbe far capire che il significato è legato ad un'iterazione, una co-progettazione con l'amministrazione e un mettersi a disposizione per superare problemi. I cittadini devono capire che non si tratta di cose già precostruite e per tale motivo devono essere sempre coinvolti fin dalla progettazione». (Daniela Poggiali)

Il Welfare dell'aggancio è un progetto che offre servizi vicini al cittadino e se non esiste un'attivazione diretta trasversale si perdono occasioni importanti di impegno civico.

Una comunità di pratiche partecipative sarebbe interessante ma dovrebbe essere legata agli ambiti tematici poiché in tal modo potrebbe intervenire sul riconoscimento dei benefici e degli impatti.

Nel caso specifico si potrebbe pensare a delle comunità di pratiche interne all'ente e si dovrebbe coinvolgere anche la politica.

La partecipazione dovrebbe essere strutturale anche per le iniziative seguite dagli altri servizi come lo sport, la cultura, ecc... La macchina comunale deve innovarsi e la partecipazione dovrebbe essere vista come trasversale tra più settori ma occorre cultura e preparazione specifica.

Ancora oggi si tende a confondere la partecipazione con l'informazione, insegnare ai dirigenti e ai politici e ai tecnici è un compito che spetta alla Regione Emilia-Romagna.

Raccontare le buone pratiche potrebbe essere utile così come far partecipare i dipendenti che apprenderebbero delle modalità e tecniche nuove da utilizzare nel lavoro. Si dovrebbe promuovere la partecipazione vera stimolata dal basso.

I risultati devono essere realizzati in tempi certi e i cittadini dovrebbero essere coinvolti anche successivamente. Gli eventi sono un modo per abbattere le barriere.

«La Regione Emilia-Romagna sta già facendo molto con il bando di finanziamento ma dovrebbe tener maggiormente conto del livello di preparazione e dovrebbe valorizzare i facilitatori, per esempio, attraverso un Albo di professionisti, poiché se si sbaglia si perde la fiducia dei cittadini». (Sindaco Coffaro)

Si potrebbe pensare a qualche benefit legato al percorso.

«La Regione Emilia-Romagna dovrebbe fornire maggior comunicazione anche sul piano politico per mantenere viva l'attenzione sulla partecipazione e potrebbe offrire dei "pungoli" per provocare una riflessione sul tema, basterebbe solo una domanda per interrogarsi in diverso modo, un'intervista come questa» (Monia Guarino).

5.4 Conclusioni

Dall'analisi delle risposte dei testimoni privilegiati interni alla Regione Emilia-Romagna, degli esperti che sono intervenuti nei tre processi partecipativi virtuosi individuati e dei referenti politici sul territorio, si ricavano spunti per individuare alcuni elementi che definiscono un processo di qualità, alcune caratteristiche che rendono un percorso una buona pratica e alcuni punti di debolezza insiti nello stesso. Di seguito si riporta una tabella descrittiva che riassume tali aspetti.

Elementi che definiscono un processo di qualità

- l'attivazione di una rete territoriale
- la sollecitazione di tutti i soggetti del territorio
- una buona comunicazione e azioni comunicative efficaci
- la valutazione dei processi svolta in base al territorio e al contesto
- la messa a disposizione di diversi strumenti comunicativi ed informativi in modo tale da permettere a tutti di partecipare in qualsiasi momento
- la promozione di una comunicazione costantemente aggiornata nelle varie fasi del processo
- l'impostazione di un percorso strutturato e non casuale
- la programmazione svolta in maniera flessibile
- la garanzia di terzietà del percorso che rassicura i cittadini su un'iniziativa che non sia pilotato. Garanzia che viene resa adottando metodologie adeguate e facilitatori esterni al processo
- la chiara definizione di un Patto Partecipativo tra amministrazione e cittadini
- il rispetto del Patto Partecipativo in tutto il percorso
- la correttezza e la professionalità che deve essere sempre presente in tutta la durata del percorso
- l'impatto del percorso a valle deve confluire in una decisione finale motivata che tenga conto dei risultati del processo
- la comunicazione della decisione dell'amministrazione ai partecipanti anche in caso di mancato accoglimento dell'esito del percorso
- Il sostegno della rete di relazioni che si è andata a creare con il percorso poiché rappresenta una risorsa immateriale da tenere in considerazione e "coltivare"
- obiettivi chiari, completa disponibilità di dati ed informazioni, rispetto del patto con i cittadini (tempi, fasi, documenti...)
- la pianificazione e la non improvvisazione del processo
- la capacità di includere durante tutto il percorso e di tener conto dei diversi punti di vista in una logica di "porta aperta" sono anch'essi elementi importanti per una buona riuscita del processo
- la rendicontazione, motivando le scelte fatte, conferisce qualità a valle del processo e non delude i partecipanti

Caratteristiche che rendono un percorso una buona pratica

- la replicabilità dello stesso in contesti simili e la possibilità di creare moduli che possano essere utilizzati da altri, anche su singole parti
- l'affidabilità, la natura del processo, l'incardinamento nelle politiche dell'ente
- i riscontri sulle proposte emerse dal processo partecipativo, la preparazione tecnica, l'empatia, il convincimento degli amministratori
- il favorire una modalità relazionale in cui l'amministrazione ascolta il cittadino per attuare l'istituto della democrazia partecipativa e per raggiungere obiettivi comuni

Punti di debolezza insiti nel percorso dei processi partecipativi

- la poca inclusività
- la non strutturazione
- la mancanza di terzietà che conferisce garanzia al processo
- la decisione già prese e la finzione che non sia così
- la poca trasparenza, il non dare conto di quanto è successo nel processo a monte, in itinere e a valle
- la mancanza di credibilità da parte di alcuni amministratori (1%,2% non crede nei percorsi partecipati), risulta quindi importante capirne i motivi
- la chiusura e la limitata diffusione del percorso
- le insidie dovute ad una mancanza di rispetto nei confronti delle istituzioni e i "comitati contro".

Questi elementi rischiano di far naufragare il progetto, di fare un uso distorto e strumentalizzato dei processi partecipativi.

- la strumentalizzazione da parte di chi gode già di benefici (associazioni organizzate) a discapito di chi non gode di alcuna agevolazione (gruppi informali)

- la difficoltà ad interagire in maniera trasversale all'interno dell'ente promotore dovuta a diffidenza da parte dei dipendenti, a protocolli nell'operato consolidati, a scarsa conoscenza e alla mancanza di credo politico
- mancanza di coordinamento interno all'ente e scarse risorse di personale organizzativo da dedicare ai processi partecipativi
- il mancato coinvolgimento degli stranieri

Per superare i punti di debolezza si potrebbe:

- far precedere il percorso da un'attività di sollecitazione della realtà sociale
- migliorare la comunicazione per incidere maggiormente sull'inclusività
- utilizzare strumenti e metodi adeguati al percorso e al contesto
- promuovere la cultura partecipativa, la formazione e la condivisione di pratiche
- perseguire chiarezza e trasparenza durante tutto il percorso
- offrire maggior informazione e promozione
- instaurare un maggior dialogo con gli amministratori che non credono nei processi partecipativi
- ricondurre i processi a tener conto dell'idea proposta per mettere a fattor comune i risultati del percorso
- riflettere sui "no"
- mettere insieme elementi di conoscenza al fine di migliorare alcuni aspetti della partecipazione
- agire con maggiore convinzione, consapevolezza
- promuovere la formazione interna ed esterna
- stimolare la volontà politica verso i processi partecipativi
- sostenere le comunità di pratiche partecipative che si sono formate a seguito dei processi
- promuovere un nuovo approccio volto ad una maturità tecnica interna all'ente e ad un maggior coordinamento

Elementi di forza dei processi partecipativi

- il coinvolgimento di tutti i servizi della struttura comunale interessati dal processo stesso
- la formazione all'interno dell'ente e all'esterno al fine di avere cittadini ben informati e formati sui processi partecipativi
- la partecipazione rientrante nelle attività di ordinaria amministrazione
- l'inserimento dei metodi partecipativi nello Statuto e nei Regolamenti delle amministrazioni
- una buona progettazione: rigorosa e con un oggetto chiaro
- un interesse del percorso che deve essere non solo limitato all'amministrazione ma presente anche da parte dei partecipanti
- l'affidabilità
- le metodologie adottate sempre aderenti al tipo di partecipanti
- una buona fase di preparazione che porta ad un processo strutturato, semplice e dagli esiti concreti
- una buona promozione costante del processo

Le minacce esterne sono dovute a:

- un cambio di amministrazione a seguito di elezioni
- un cambio di personale interno agli enti
- una modifica delle associazioni attive sul territorio e del mondo privato organizzato
- una partecipazione non strutturale ma ancora di tipo volontario legata a passioni personali che spesso si scontrano con carenze di risorse umane ed economiche
- l'attività di alcuni soggetti delle comunità interessate che potrebbero voler boicottare il percorso
- i tempi lunghi, la selezione scorretta dei partecipanti e la mancanza di informazione

Le opportunità intraviste sono relative a:

- un rafforzamento del legame di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni
- un miglioramento delle politiche (se sono contaminate dai processi partecipativi)
- un aumento di competenze in senso lato
- l'aver reso la cittadinanza attiva, stimolato intelligenze collettive e aver messo in valore idonei spazi e luoghi per potersi esprimere

Tra le criticità si segnalano

- la scarsa conoscenza degli esiti da parte dei cittadini dovuta ad una comunicazione poco efficace e a volte da una limitata attenzione dei decisori nella divulgazione degli esiti del percorso e dell'impatto sulla decisione finale
- i percorsi che non rispettano le caratteristiche dichiarate fin dall'inizio

I tre casi studio presentano alcune caratteristiche comuni nelle diverse fasi del processo partecipativo che di seguito vengono riportate in una tabella descrittiva al fine di poter offrire uno spunto per analisi e riflessioni da parte degli enti promotori.

A. L'impostazione

Le caratteristiche comuni nei tre progetti analizzati in questa fase sono:

- il coinvolgimento dei diversi uffici tecnici e dei servizi interessati dal processo
- la mappatura degli interessati
- l'individuazione di comunità informali di pratiche partecipative
- l'analisi territoriale e la raccolta dei bisogni che confluiscono quindi in un quadro conoscitivo a monte del percorso
- la valutazione dei rischi e delle opportunità
- la partecipazione di alcuni politici
- l'effettuazione di indagini preliminari con i possibili interessati
- la valutazione preventiva delle questioni da discutere, l'analisi dei problemi e delle cause che li generano

B. La progettazione e la gestione del processo

Le attività comuni presenti nei tre percorsi analizzati in questa fase sono:

- aver previsto e svolto incontri periodici pubblici ed incontri più ristretti con gruppi di interesse
- aver coinvolto molti strati deboli della popolazione
- aver scelto luoghi e orari confacenti alle esigenze degli interessati
- aver promosso momenti conviviali e spazi di animazione
- aver rendicontato sempre quanto svolto e il risultato raggiunto
- aver promosso il processo attraverso la realizzazione di video e in alcuni casi tramite eventi culturali
- aver stimolato man mano la creazione di comunità di partecipanti
- aver analizzato i problemi e le criticità a monte del percorso
- aver effettuato un'analisi di fattibilità attraverso tavoli che hanno visto la presenza di tecnici ed esperti
- aver affidato la gestione dei processi partecipativi a persone terze, professionisti esperti che utilizzano tecniche specifiche per la conduzione dei processi

C. Esito del processo

In questa fase nei tre progetti analizzati sono risultati i seguenti aspetti:

- i risultati sono giunti abbastanza velocemente
- si è costituita una rete di soggetti interessati alle pratiche partecipative
- il processo è stato riconosciuto internamente come una buona pratica
- ogni progetto ha portato ad una maggior attenzione sugli aspetti di fragilità della cittadinanza pur nella consapevolezza di un dualismo tra soggetti attivi e meno attivi
- il progetto ha generato altri processi
- i cittadini sono stati coinvolti in un contesto collettivo e formalizzato e hanno ampliato la propria visione dei bisogni e necessità
- il progetto risulta un modello da replicare
- i processi partecipativi sono diventati un valore per i cittadini e per l'amministrazione
- l'ente ha sempre fornito aggiornamenti in maniera trasparentemente e comunicato i risultati nel breve termine per non disperdere le aspettative
- le modalità seguite sono divenute modalità ordinarie nell'operato dell'amministrazione

F. La valutazione e la rendicontazione del processo

Gli aspetti comuni ai tre processi analizzati per questa fase del percorso sono:

- la valutazione per due progetti è stata effettuata dalla Regione Emilia-Romagna attraverso un questionario che ha raccolto i dati in risposta alla clausola valutativa art 18 delle Lr n.3/2010
- la valutazione è stata condivisa con i partecipanti ed è sempre stata prevista la restituzione di ciò che si è valutato
- il Tavolo di negoziazione ha avuto il ruolo di coordinatore e controllore degli esiti del percorso
- i documenti finali sono sempre stati diffusi ai cittadini e i partecipanti sono sempre stati aggiornati sullo stato di fatto

G. Proposte e suggerimenti

Alcuni suggerimenti dati nei tre processi partecipativi analizzati concordano e di seguito vengono riportati:

- il progetto dovrebbe ottenere un riconoscimento formale e potrebbe essere replicato su altre realtà, in altri ambiti

- bisognerebbe riconoscere la rete di attori costituita durante il processo e valorizzarla per i futuri percorsi
- un ambasciatore dei processi sarebbe importante per la raccolta dei bisogni e la rappresentanza degli stessi
- la formazione è davvero utile vista anche come momento di riflessione intersettoriale che agevola il rapporto tra le strutture e i servizi interni che a volte risulta difficoltoso e aderente a rigidi protocolli
- l'ente dovrebbe riconoscere internamente il processo partecipativo che ha portato l'amministrazione ad innovarsi
- lo scambio tra i settori interni rappresenta una pratica innovativa da esportare in altri contesti
- bisognerebbe fare in modo che le Comunità di pratiche possano individuare le loro figure di riferimento
- la Regione dovrebbe comunicare, diffondere le buone pratiche di partecipazione. La disseminazione amplierebbe la platea dei partecipanti
- il Tavolo di negoziazione dovrebbe essere il più rappresentativo possibile anche per svolgere la funzione di Comitato di monitoraggio in quanto conosce il percorso, i risultati e sarebbe uno stimolo costante volto alla trasparenza delle scelte comunali
- il Tavolo tecnico rappresentato da tecnici e cittadini e aderente al percorso da realizzare, potrebbe seguire le fasi di valutazione e rendicontazione
- andrebbero riconosciuti e valorizzati gli esperti terzi, esterni all'ente promotore che hanno capacità, adottano strumenti idonei per la conduzione del percorso, a volte colmano la carenza di personale interno da dedicare all'attività e conferiscono trasparenza al processo
- si dovrebbe puntare molto sulla comunicazione.
- la macchina amministrativa dovrebbe inglobare la cultura del fare per i bisogni del territorio
- andrebbero valorizzate le nuove collaborazioni, le altre iniziative germogliate e la contaminazione negli altri settori
- si dovrebbe continuare a lavorare sul coinvolgimento interno intersettoriale al fine di giungere ad un'innovazione che implica una trasformazione culturale dei settori interni che da produttori di servizi divengono ricettori di bisogni e co-progettano con le parti interessate
- valorizzare la co-progettazione, il mettersi a disposizione, il coinvolgimento attivo
- sarebbe interessante promuovere una comunità di pratiche partecipative interne all'ente promotore pensando al collegamento per ambiti tematici e al coinvolgimento dei politici
- la partecipazione dovrebbe essere strutturale anche per le iniziative seguite dagli altri servizi, la macchina comunale dovrebbe innovarsi ma occorre cultura e preparazione
- per coinvolgere maggiormente i cittadini si dovrebbe essere più semplici

L'intervista rivolta ai testimoni privilegiati prevedeva anche domande relative all'individuazione di casi di insuccesso e alla spiegazione del perché si configuravano come processi deboli.

Le risposte date concordano nel sostenere che i processi più deboli sono quelli che risultano poco strutturati, troppo verticistici e quindi con una discussione di tipo unidirezionale, per i quali l'iniziativa proviene dal Comune e non si è riusciti a fare rete con il territorio. Sono percorsi nei quali le scelte sono già state prese a monte, le proposte fattibili sono limitate e non sono presenti valide alternative.

Risultano deboli quei progetti dove non viene individuato con precisione l'oggetto e anche le proposte sono generiche e quindi hanno poche possibilità di incidere sulla decisione.

Per esempio, la maggior parte dei percorsi partecipativi relativi alle fusioni dei comuni risultano deboli per le seguenti cause:

- scorretta tempistica di attivazione dovuta al fatto che solitamente non vengono proposti nella fase iniziale, dove si potrebbe discutere sulle opportunità e sulle criticità quando ancora non è stato intrapreso e discusso nulla. Vengono collocati in vista dei referendum quindi quando la decisione è già stata presa attraverso una delibera dei Comuni presentata alla Regione al fine di attivare l'iter previsto dalla normativa specifica e in tal caso il processo partecipativo risulta una sorta di schieramento dei "sì" e dei "no"
- scarsa informazione ai cittadini
- scarsa cultura della partecipazione
- scarse capacità di mediazione e facilitazione con attenzione maggiormente rivolta alle istanze di partito e non a quelle della popolazione nelle sue diverse componenti
- scetticismo di fondo da parte degli amministratori ("è una perdita di tempo, ...non ho molto tempo da dedicare a questa esperienza,---non ho risorse e capacità interne all'amministrazione...")
- mancanza di capacità interna all'amministrazione nella gestione del processo
- scarsa programmazione
- difficoltà organizzative dovute alla mancanza di personale comunale da impiegare per l'attività e quindi di conseguenza carenza di tempo da dedicare all'attività
- progetti presentati senza convinzione solo per ricevere un contributo.

6 CONCLUSIONI

La scelta di trattare il tema della partecipazione nasce a seguito della collaborazione all'interno del gruppo di lavoro misto Assemblea legislativa e Giunta della Regione Emilia-Romagna istituito allo scopo di riscrivere la legge sulla partecipazione dopo la discussione, nella competente Commissione I, della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa contenuta nell'art 18 della precedente legge regionale n.3/2010; la lr n.15/2018 rappresenta il frutto del lavoro svolto dal Gruppo misto. Parte dell'iter legislativo che ha portato all'approvazione della lr n.15/2018 ha coinciso con i tempi di svolgimento della presente tesi e l'attività svolta all'interno dello staff valutazione del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari, relativa alla creazione della scheda informativa descrittiva Air ha rappresentato un'occasione di approfondimento da sviluppare all'interno del presente lavoro. L'Air semplificato sulla lr n.15/2018 rappresenta il primo esempio di scheda nel quale sono presenti sia i risultati dei processi partecipativi svolti per la valutazione della precedente legge, che quanto emerso dai focus group e consultazioni on line effettuate per la creazione del nuovo testo legislativo. Tale processo ha rappresentato quindi il primo esempio di Air semplificato seguito dall'Assemblea legislativa raffigurante quell' approccio circolare della regolazione che concorre alla qualità del processo normativo, così come definito dal DPCM n.169/2017 nel quale gli strumenti Vir, Air e consultazioni sono strettamente integrati tra loro.

La prima parte dell'elaborato fornisce un approfondimento sull'Air con un focus sull'Air semplificato predisposto dal Servizio Affari Legislativi e Coordinamento Commissioni Assembleari dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna per la lr n.15/2018. Il presente elaborato riporta alcune sezioni dell'Air semplificato, in particolare la sezione normativa e la sezione relativa alle consultazioni che hanno portato all'introduzione di alcune importanti novità nel testo della nuova legge.

Lo sviluppo del presente lavoro potrebbe essere d'ispirazione nel caso di nuove proposte o modifiche di legge in relazione alla possibilità di affiancare agli strumenti di consultazione già previsti dal Regolamento dell'Assemblea legislativa, quali le udienze conoscitive e le audizioni, i processi partecipativi e le consultazioni allargate, anche per esempio on line, le cui linee guida promosse dal Senato della Repubblica, allegato al presente documento, potrebbero rappresentare un riferimento davvero importante. In Francia, la consultazione è prevista per ciascun articolo di una nuova proposta di legge. In base al tipo di legge la raccolta di proposte potrebbe avvenire anche per target specifici (esperti, tecnici, giovani, donne, immigrati, ecc...) e se il processo partecipativo diventa uno strumento ordinario anche la tempistica potrebbe essere calibrata al fine di organizzare diverse tipologie di consultazioni, ricordando comunque che la partecipazione richiede dei tempi per poter essere strutturata in quanto non può essere improvvisata.

La possibilità di affiancare ai tradizionali strumenti di consultazione delle Commissioni previsti dal Regolamento dell'Assemblea, i processi partecipativi e le consultazioni allargate, è stata testata da alcune domande presenti nelle interviste allegato all'elaborato rivolte ai testimoni privilegiati e ai relatori di maggioranza e di minoranza del progetto di legge, il Consigliere Torri del Gruppo assembleare *SINISTRA ITALIANA* e il Consigliere Bertani del gruppo assembleare *MOVIMENTO 5 STELLE*:

L'elaborato, a seguire, presenta una parte di analisi statistica descrittiva sui processi partecipativi dal 2012 al 2018 con la finalità di offrire una mappatura ragionata dei percorsi in base a diverse caratteristiche prese in considerazione quali, per esempio, l'ambito, il grado di partecipazione, l'impatto territoriale, la popolazione impattata, la distribuzione territoriale, la distinzione tra percorsi volontari e non volontari, lo stato di attuazione, il raffronto tra progetti finanziati e non finanziati, ecc....

Durante lo sviluppo del presente lavoro è nata da parte dell'autore l'idea di un'ulteriore proposta di analisi cluster da svolgere successivamente sui progetti dal 2012 al 2019 in modo tale da tener conto dei processi finanziati con la nuova lr n.15/2018 e con il bando tematico di imminente pubblicazione relativo ai percorsi partecipativi volti all'elaborazione di regolamenti comunali o di norme statutarie che disciplinano le nuove forme di partecipazione dei cittadini.

Tale proposta è stata anche condivisa con il Servizio statistica, comunicazione, sistemi informativi geografici, partecipazione della Regione Emilia-Romagna, che svolge le funzioni di comunicazione di cittadinanza attiva, supporto ai processi partecipativi dell'ente e che cura l'attuazione delle politiche regionali di promozione dei processi di democrazia partecipativa.

La cluster analysis è una tecnica di analisi multivariata che raggruppa n unità statistiche che presentano p caratteristiche in modo tale che la distanza interna tra gli elementi di ciascun gruppo sia minima e quella esterna tra i gruppi sia massima.

L'elaborato prosegue descrivendo come sono stati identificati alcuni testimoni privilegiati all'interno della Regione Emilia-Romagna e descrive la metodologia SNOWBALL utilizzata nelle scienze sociali quando la popolazione è troppo poco numerosa e per svolgere interviste ("in profondità", "libere"), lunghe e complesse. Seguendo tale metodologia, all'interno della Regione Emilia-Romagna è stata identificata una prima rosa di testimoni privilegiati in base alle competenze possedute, alle funzioni svolte e al ruolo ricoperto in relazione

all'incarico finalizzato all'attuazione prima della Lr n.3/2010 e oggi della Lr n.15/2018 a cui è stato chiesto di individuare altri testimoni privilegiati.

Ai testimoni privilegiati è stata rivolta un'approfondita intervista le cui domande, allegata al presente lavoro, avevano la finalità di individuare tre processi partecipativi virtuosi finanziati con i contributi della Lr n.3/2010, di identificare dei referenti locali coinvolti nei percorsi individuati e di porre l'attenzione sui punti di forza, di debolezza, sulle criticità e sulle minacce interne ed esterne.

Grazie alla lettura della documentazione in possesso della Regione Emilia-Romagna relativa alle tre best practice e alle risposte fornite alle interviste in profondità dai tecnici, dai facilitatori e dai politici individuati e dai testimoni privilegiati, si sono raccolti suggerimenti e riflessioni riportati nelle conclusioni al capitolo dedicato dell'elaborato.

Buona parte delle domande relative alle interviste rivolte ai tecnici e facilitatori locali sono state costruite basandosi sulle fasi di un processo partecipativo con l'obiettivo di rappresentare una possibile check list, (corrispondente alla traccia allegata di domande da A ad F), di supporto ai proponenti di un processo partecipativo e gli stessi esperti intervistati hanno confermato tale possibilità.

Altre domande rivolte ai testimoni privilegiati, tecnici, facilitatori dei processi identificati, politici locali di riferimento e relatori di maggioranza e minoranza del nuovo progetto di legge ora divenuto Lr n.15/2018, hanno il fine di raccogliere proposte e suggerimenti.

Le risposte fornite rappresentano elementi di potenziale interesse per la nuova stagione di attuazione della Lr n. 15/2018. Di seguito sono riportati alcuni dei principali suggerimenti relativi alle azioni utili che la Regione Emilia-Romagna potrebbe attivare per promuovere e consolidare le pratiche partecipative negli enti promotori/decisori.

Il Direttore dell'Assemblea legislativa e Tecnico di garanzia Leonardo Draghetti suggerisce di promuovere adeguatamente la legge, la conoscenza dei processi partecipativi e il dialogo tra amministrazione e cittadini. L'Assessore Antonio Giordano ritiene che si dovrebbero offrire attività formative ai dipendenti di tutte le amministrazioni pubbliche e che la Regione potrebbe pubblicare un racconto sulle buone pratiche e su quello che fa per sostenerle e promuovere attività di educazione della cittadinanza sui beni comuni. Un'ulteriore pubblicazione potrebbe essere rivolta al tema dei beni comuni e alle esperienze sviluppate.

La Dirigente Daniela Poggiali propone di coinvolgere i cittadini fin dalla progettazione del processo partecipativo attraverso modalità meno elitarie, più semplici, al fine di far capire che il significato della partecipazione è legato ad un'iterazione, una co-progettazione con l'amministrazione e a un mettersi a disposizione per superare i problemi.

La facilitatrice di processi Monia Guarino sostiene che la Regione Emilia-Romagna dovrebbe fornire maggior comunicazione anche sul piano politico per mantenere viva l'attenzione sulla partecipazione e potrebbe offrire dei "pungoli" per provocare una riflessione sul tema.

Ulteriori proposte da parte degli esperti sono relative alla creazione di sinergie al fine di aumentare il capitale sociale, alla promozione all'esterno della Comunità regionale di pratiche partecipative su cui la Regione Emilia-Romagna sta investendo, alla divulgazione dei processi partecipativi "buone pratiche", all'istituzione di reti di conoscitori della partecipazione anche a livello territoriale negli enti locali, alla diffusione dei risultati, alla contaminazione interna ed esterna finalizzata ad un investimento strutturale dei processi, al conferimento di un riconoscimento ai percorsi partecipativi anche attraverso la stipulazione di accordi, come per esempio quello firmato tra la Regione Emilia-Romagna e il Comune di Bologna sul bilancio partecipativo e al supporto alla partecipazione trasversale tra più settori.

Nelle interviste allegata all'elaborato sono presenti altre domande che hanno la finalità di raccogliere suggerimenti utili per valutare i processi partecipativi.

Nelle risposte fornite il Sindaco di Cervia riporta che le valutazioni dovrebbero tener conto di 3 punti di vista: quello collettivo, quello interno all'amministrazione e quello inerente alla politica.

La facilitatrice Monia Guarino sottolinea che una domanda da porsi è: "quanto dell'investimento del Comune corrisponde in termini di ritorno sociale?" e sostiene che il valore aggiunto sociale è dato dalle risorse restituite dalla comunità e potrebbe essere stimato in ritorno economico. Per esempio, se le scuole prevedono opere di manutenzione svolte volontariamente dai genitori, gli alunni saranno più rispettosi nei confronti del bene comune e il ritorno sociale risulterà sia in termini educativi che di risparmio sulla manutenzione futura poiché il bene viene preservato e le risorse risparmiate potrebbero essere destinate ad altri investimenti come l'acquisto di lavagne LIM. Il valore aggiunto è una misura dell'effetto e non del risultato. Il numero delle persone agganciate e i dispositivi messi in campo misurano l'output, ora si dovrebbe invece misurare l'outcome.

Un'idea potrebbe essere la costruzione di un data base che raccolga gli esiti del valore aggiunto dovuto al processo partecipativo, al fine di giungere ad una sorta di bilancio della missione relativo alla valutazione dell'impatto sociale, del capitale immateriale che altrimenti rimarrebbe sottotraccia. Si potrebbe pensare ad

una matrice composta da righe corrispondenti ai principi della legge regionale n.15 del 2018 a cui affiancare una casistica di possibili benefici.

Altri intervistati sostengono che si dovrebbero individuare i parametri per stimare il valore aggiunto in termini di capitale sociale e che la valutazione dovrebbe essere svolta sia all'interno dell'ente che esternamente dalla rete formale di cittadini, dovrebbe basarsi sulla qualità del processo partecipativo e accompagnare l'ente proponente su una riflessione interna con i responsabili degli uffici coinvolti e comunque occorrerebbero degli esperti da dedicare a tale attività.

Prendendo in considerazione quanto presente nella letteratura dedicata riguardo alla valutazione dei processi deliberativi, si legge che la valutazione empirica dei percorsi ha difficoltà ad essere applicata e non risulta in linea con lo sviluppo dei progetti avvenuto negli ultimi anni; inoltre non esistono criteri condivisi rispetto cui valutare un buon processo e non vi è ancora accordo sui metodi e sugli strumenti. La valutazione, quando viene svolta, spesso è condotta dopo la conclusione (valutazione ex post) per confermare quanto svolto, in quanto i proponenti in tale fase si sentono giudicati.

Il processo valutativo richiede giusti tempi, risorse economiche ed organizzative dedicate, elementi che spesso negli enti sono scarsi. Al fine di risparmiare risorse la valutazione dovrebbe essere considerata fin dall'inizio della progettazione del processo e dovrebbe essere svolta in itinere (valutazione in itinere) per permettere aggiustamenti che consentano di migliorare le pratiche partecipative.

Il soggetto valutatore potrebbe essere esterno indipendente, oppure coincidere con chi gestisce il processo e gli stessi partecipanti dovrebbero comunque essere sempre coinvolti per includere diversi punti di vista e preferenze (valutazione partecipata). «*Inoltre, includere i partecipanti nella stessa valutazione costituisce una modalità di empowerment*» (Hanberger 2006, p 28).

Il Professore Lewanski propone uno schema, allegato al presente lavoro, di valutazione dei processi partecipativi di stampo deliberativo che ha il vantaggio di utilizzare elementi esistenti nei progetti, facilmente rilevabili e che implicano poche risorse.

Il presente elaborato si conclude suggerendo due proposte di lavoro: una Carta della Partecipazione e una Comunità di pratiche valutative che potrebbe nascere all'interno della Comunità di pratiche partecipative della Regione Emilia-Romagna.

La Comunità di pratiche partecipative della Regione Emilia-Romagna, nata da un percorso di co-progettazione, ha tra i suoi obiettivi quello di trovare soluzioni creative ai problemi basandosi sulla facilitazione e sui metodi partecipativi per la gestione di progetti partecipativi e quello di attivare un processo permanente di innovazione e miglioramento continuo basato sull'ascolto, il coinvolgimento e la valorizzazione delle competenze interne ed esterne rispetto all'organizzazione. «*Tutto ciò è possibile attraverso attività esperienziali basate sull'imparare facendo (learning by doing) e su come trasferire la conoscenza. Un tema cruciale per il futuro e l'innovazione nelle politiche pubbliche e nei servizi*» (Comunità di pratiche partecipative della Regione Emilia-Romagna-<https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/comunita-di-pratiche/comunita-di-pratiche-partecipative>).

La Carta della partecipazione potrebbe prendere spunto dal modello trentino in allegato che si basa su 10 principi base che assicurano un processo partecipativo di qualità: la cooperazione, la fiducia, l'informazione, l'inclusione, l'equità, la riconciliazione, il rendiconto, e la valutazione. L'adozione di tale strumento avrebbe lo scopo di sviluppare linguaggi e valori comuni e l'impegno al rispetto di tali principi potrebbe risultare utile anche per accrescere la cultura della partecipazione e a volte per risolvere criticità e conflitti interni ed esterni.

7 Bibliografia

- Bherer L., Gauthier M. e Simard L. (2014) "Autonomy for what? Comparing the role of autonomous public organizations dedicated to public participation", paper presentato alla Conferenza generale dell'IPSA, July 21-22, Montreal.
- Bherer L., Mazeaud A. Nonjon M., Simard L. e Gauthier M. (2014) "The International Institutionalization, Professionalization and Dissemination of Participative Engineering — A Critical Review", paper presentato alla Conferenza generale dell'IPSA, July 21-22, Montreal.
- Bobbio, L., Lupo, G. e Pomatto, G. (2013) "I casi: l'artificiale, il conflittuale, l'esplorativo"
- Bobbio L. (2013a) "La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini", Roma: Carocci.
- Bobbio, L. (2010a) "Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova", in *Rivista Trimestrale di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 119-146.
- Bobbio, L. (2010b) "Types of Deliberation", in *Journal of public Deliberation*, 6, 2, article 1.
- Bobbio, L. (2010c) "Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova", in Allegretti, U. (a c. di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, pp. 285-298.
- Bobbio L. (2007) "Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia", Dipartimento della Funzione Pubblica, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bobbio, L. (2006) "Dilemmi della democrazia partecipativa", in *Democrazia e diritto*, n. 4, pp. 11-25.
- Bobbio, L. (2005) "La democrazia deliberativa nella pratica", in *Stato e mercato*, n. 73, aprile, pp. 67-88.
- Bobbio, L., Ferraris, P. e Urbinati, N. (2007) "Sondaggi deliberativi e democrazia", in *Una Città*, n. 148, maggio.
- Bobbio, L. e Lewanski, R. (2007) "Una legge elettorale scritta dai cittadini", in *Reset*, n. 101, giugno, pp. 76-7.
- Bobbio L. e Pomatto G. (2007), "Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche"
- Bobbio, N. (1991) "Il futuro della democrazia", Torino: Einaudi.
- Bobbio, N. (1984) "Il futuro della democrazia", Torino: Einaudi.
- Chappell, Z. (2007) "Are we ready? Assessing the preconditions of deliberative democracy", paper for the APSA Annual Meeting, 30 Agosto - 2 Settembre.
- Commissione per il Dibattito Pubblico sulla Gronda di Genova (2009), "Relazione conclusiva. Posizioni, argomenti e proposte emersi nel dibattito"
- Dewey, J. (1927) "The Public and its Problem, An Essay in Political Inquiry", New York: Henry Holt; trad. it. *Comunità e potere*, Firenze: la Nuova Italia, 1971
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 10 settembre 2008, "Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)"
- European Commission – Directorate-General for Communication, "Europeans' Engagement in Participatory Democracy", Flash Eurobarometer 373 (2013)
- GruppoPalomar, "La carta della partecipazione. Esperienze trentine in workshop. Raccolta dei materiali dell'incontro di lavoro", a cura di Alba S. Andreis F. e Ferrin S. (2016)
- Habermas, J. (1996) "Between Facts and Norms: Contributions to a discourse Theory of Law and Democracy", Cambridge: Polity Press.; trad. it. *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano: Guerini. Hagopian, F.
- Habermas, J. (1984) "Theory of Communicative Action", Boston: Beacon Press.
- Hauptmann, E. (2001) "Can Less Be More? Leftist Deliberative Democrats' Critique of Participatory Democracy", in *Polity*, vol. 33, 3, pp. 397-421.
- ISTAT (2017), "Rapporto Bes 2017"
- Leet, M. (1998) "Jürgen Habermas and Deliberative Democracy", in Carter, A. e Stokes, G. (a c. di), *Liberal Democracy and its critics*, Cambridge: Polity Press, pp. 77-97.

- Lewanski R. (2016), "La Prossima Democrazia. Dialogo – deliberazione – decisione"
- Osservatorio AIR, "L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione", a cura di Cacciatore F. e Mascio F. (2015)
- Patsias, C., Latendresse, A. e Bherer, L. (2012) "Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of 'Empowered Participatory Governance'", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 6, pp. 214-30.
- Pignaris C. (2018) , "Il took kit della partecipazione. Approcci e caratteristiche dei processi partecipativi in ambito metropolitano" , ANCI
- Politis, "Diritti di partecipazione dei cittadini nei comuni. Schema degli strumenti di democrazia diretta e partecipazione dei cittadini da inserire negli statuti comunali", a cura di Michelotto P. e Benediketer T. (2015)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (2017), "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia"
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, "La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione. Analisi e strumenti per l'innovazione", a cura di La Spina A. e Cavatorto S. (2001)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, "A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi", a cura di Bobbio L. (2004)
- Regione Emilia-Romagna – quaderni della partecipazione, "Partecipazioni: sostantivo plurale. Guida metodologica per la gestione di processi di partecipazione integrati", a cura di Franceschini S., Regione Emilia-Romagna – servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità (2016)
- Regione Emilia-Romagna – Assemblea legislativa, "La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi; protagonisti, opportunità e limiti", a cura di Nanz p. e Fritsche M. (2014)
- Regione Emilia-Romagna – quaderni della partecipazione, "Comunicare partecipazione. Uno studio per una strategia comunicativa integrata a supporto dei processi inclusivi", a cura di Regione Emilia-Romagna – servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità (2012)
- Regione Emilia-Romagna – quaderni della partecipazione, "Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici", a cura di Regione Emilia-Romagna – servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità (2009)
- Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, "La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione", Esperienze n. 32 a cura di Marci S. (2018)
- Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, "Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali", dossier di Esperienze a cura di Marci S. (2018)
- Senato della Repubblica – XVII Legislatura (2017), "Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica"
- Terzi S. (2007), "La cluster analysis"
- Tonella, G. (2009) "Educazione, democrazia e pubblico secondo Dewey. L'indagine sociale come metodologia dell'analisi politica e dell'educazione politica", in *Foedus*, 23, pp. 13-29.
- Università degli Studi di Torino – Dipartimento di Studi Politici, "Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia", a cura di Bobbio L. (2007)

8 Ringraziamenti

Desidero ringraziare in primo luogo tutti i miei colleghi e colleghe di lavoro che mi hanno incoraggiato e sostenuto per la preparazione del presente documento e in particolar modo Rossana Mengozzi per i preziosi suggerimenti, Francesca Paron per il contributo offerto sulle banche dati dell'Osservatorio della Partecipazione ed Enzo Madonna e Andrea Orsi miei compagni di avventura in questo difficile ma affascinante mondo della valutazione delle politiche pubbliche e tutti coloro che ho coinvolto attraverso le interviste svolte che oltre alla grande disponibilità mi hanno trasmesso la loro passione nell'operato svolto.

Ringrazio di tutto cuore i miei famigliari e amici per il loro sostegno anche nei momenti più difficili e dedico con affetto questo lavoro di ricerca ai miei cari figli Matilda e Mattia.

Da ultimo, ma non da meno, ringrazio i colleghi e colleghe del Master per aver reso i momenti impegnativi di studio più leggeri.

Infine, mantenendo una promessa fatta tempo fa, rivolgo questo lavoro per me importante al caro ex collega Antonio Barresi.

9 ALLEGATI

9.1 INTERVISTA AL CONSIGLIERE TORRI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Premessa del Consigliere Torri

La decisione di revisionare il testo relativo alla precedente lr 3/2010 è scaturita dalla clausola valutativa che giustamente poneva una riflessione sull'attività svolta nei cinque anni. Quello che è emerso rispecchia infatti la dinamicità e il cambiamento del contesto sociale e istituzionale che ha visto una forte volontà nei cittadini di partecipare alle scelte pubbliche e nelle amministrazioni di innovarsi e cambiare.

La lr n.15/2018 rispecchia questa nuova visione di prospettiva che cerca di tenere insieme, di essere la "cerniera", tra i diversi attori coinvolti nel tema partecipazione: gli enti locali, che hanno una forte tradizione nel territorio emiliano romagnolo, e i cittadini sempre più attivi, dinamici e portatori di nuove istanze.

La nuova legge sulla partecipazione ha proprio come obiettivo quello di tenere insieme i diversi livelli di partecipazione e di incidere sulle modalità di risposta degli enti.

La formazione, che è una delle attività promosse con la nuova legge, così come la nascente comunità di pratiche partecipative interne all'Ente regionale, ha lo scopo di promuovere l'interiorizzazione delle pratiche partecipative nell'operato dei dipendenti.

Anche la scelta di un'autorità di garanzia interna all'ente è finalizzata a favorire l'interiorizzare dei metodi partecipativi, oltre che nell'operato tecnico-amministrativo dell'Ente, anche nell'attività politica al fine di allargare il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti.

La garanzia della bontà del processo è presente quindi fin dalla partenza poiché il Tecnico di garanzia rappresenta il garante dell'Ente in cui opera cioè la Regione Emilia-Romagna e questo conferisce trasparenza a tutte le fasi.

L'obiettivo della lr n.15/2018 non è la decisione intrapresa dall'ente proponente a seguito di un processo partecipativo, bensì è il metodo partecipativo scelto che, applicato, consolida la relazione tra cittadino ed amministrazione e anche una risposta negativa, ma ben motivata, consolida la relazione tra i due diversi soggetti.

La finalità di favorire il dialogo tra cittadini ed amministrazioni è confermata anche dalla scelta del prossimo bando di febbraio del 2019 che ha come tematica il sostegno dei processi partecipativi relativi alla revisione dei Regolamenti.

1. Cosa potrebbe fare la Regione Emilia-Romagna per sostenere e diffondere maggiormente la partecipazione?
2. Quali sono gli strumenti e le azioni essere utili per promuovere le pratiche partecipative?
3. La Regione Emilia-Romagna può attivare delle azioni utili?
4. Quali modalità potrebbero essere adottate per coinvolgere maggiormente i cittadini?

La Comunità di pratiche partecipative appena nata della Regione Emilia-Romagna che interiorizza le metodologie partecipative dovrebbe essere sostenuta dall'Ente regionale al fine di una maggiore diffusione ed esternalizzazione. L'Ente dovrebbe promuovere ulteriormente le pratiche partecipative, iniziando dalla Giornata sulla partecipazione prevista dalla lr n.15/2018, al fine di mettere a confronto buone pratiche e darne rilievo. Si dovrebbe riflettere sull'attuazione di nuovi percorsi partecipativi volti alla promozione.

5. Il percorso di valutazione svolto per la costruzione della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa, presente nell'art 18 della lr n.3/2010 e il percorso di ascolto partecipato "Diciamo la nostra" possono rappresentare un metodo da applicare per la revisione di altre leggi?
6. Ha dei suggerimenti a tal riguardo?

L'iter legislativo seguito per arrivare alla redazione del nuovo testo di legge è stato molto complesso, ha visto un grande impegno anche sul territorio e la scelta della tempistica è stata adeguata a quanto richiesto. Un iter così complesso aveva come obiettivo quello di poter rappresentare un metodo da poter replicare anche in altre nuove proposte di legge, tenendo comunque in considerazione la complessità legislativa e tecnica.

Il percorso seguito con la lr n.15/2018 ha quindi rappresentato una sorta di collaudo di una metodologia da poter utilizzare nell'iter legislativo relativo ad una nuova proposta di legge.

7. Ha partecipato direttamente ad un processo partecipativo?

Sì ho partecipato direttamente come cittadino, e non in qualità di Consigliere, ad un processo partecipativo promosso dal Comune in cui risiedo. Il progetto era relativo alla rivisitazione di una piazza pubblica e ha avuto un esito positivo.

8. Quali, secondo lei, sono gli elementi che definiscono un processo di qualità' e che lo fanno divenire una buona pratica?

9. Quali sono i punti di debolezza insiti nel percorso dei processi partecipativi e come si potrebbe fare per superarli?

10. Quali sono gli elementi di forza e le opportunità dei processi partecipativi?

11. Quali sono le minacce e le criticità per i processi partecipativi?

Un elemento importante di qualità di un processo partecipativo è la continuità del dialogo dall'inizio alla fine e rappresenta l'elemento di contatto tra amministrazione e cittadini in ogni livello del processo.

Una debolezza/criticità è relativa alla poca conoscenza degli strumenti a disposizione sia da parte dei cittadini che da parte dell'amministrazione.

Una maggior conoscenza dovuta ad una buona informazione e diffusione porta ad un miglior esito del processo.

Una criticità può essere relativa ad una mancanza di coinvolgimento, in quanto a volte non basta un semplice "click" ma occorre un contatto diretto pur tenendo conto della complessità del dialogo.

Un giusto approccio dell'amministrazione è un fattore importante da tenere sempre in considerazione quando si promuove un processo, occorre quindi credere nel percorso.

12. Ha idee e suggerimenti su come valutare un processo partecipativo?

13. I percorsi partecipativi innalzano il capitale sociale e la qualità della vita dei cittadini. Come si può misurare tale innalzamento ed aumento di valore?

La valutazione di un processo partecipativo è molto complessa, richiede una stima quantitativa ma anche qualitativa poiché gli effetti a volte sono difficili da quantificare.

Un elemento di valutazione può essere basato sulla continuità di un ente nel portare avanti processi partecipativi senza il sostegno regionale, un altro principio è collegato alla replicabilità del processo o di alcune fasi, alla gemmazione in altri progetti e al riconoscimento interno di buona pratica.

Un altro elemento da considerare è relativo alla continuità nel sostegno della rete di attori coinvolti nel processo.

9.3 INTERVISTA AL CONSIGLIERE BERTANI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

14. Cosa potrebbe fare la Regione Emilia-Romagna per sostenere e diffondere maggiormente la partecipazione?

La Regione Emilia-Romagna per promuovere maggiormente la partecipazione al di là del dettato normativo vigente, dovrebbe incentivare e supportare i processi che hanno la finalità di modificare gli Statuti degli enti introducendo articoli sul dibattito pubblico.

La Regione dovrebbe prevedere un'autorità terza esterna che garantisca libertà nella programmazione ed effervescenza nella progettazione. Un altro aspetto da considerare riguarda la possibilità di sostenere quei progetti che nascono dal "basso" e che non prevedono l'intervento dell'ente pubblico locale in quanto sarebbe una forzatura.

15. Quali sono gli strumenti e le azioni utili per promuovere le pratiche partecipative?

La possibilità del dibattito pubblico non è stata contemplata nella lr n.15/2018, a differenza della Regione Toscana che ha previsto tale modalità che porta ad un maggior coinvolgimento degli interessati sulle decisioni importanti.

16. La Regione Emilia-Romagna può attivare delle azioni utili?

17. Quali modalità potrebbero essere adottate per coinvolgere maggiormente i cittadini?

La Regione Emilia-Romagna dovrebbe attivare iniziative sul territorio al fine di coinvolgere maggiormente gli interessati, anche sulle decisioni riguardanti le diverse policy che prevedono la partecipazione dei soggetti attraverso la piattaforma on line ioPartecipo+, e per esempio, il Piano regionale integrato dei trasporti - PRITT 2025 potrebbe svilupparsi attraverso dei processi partecipativi. Sarebbe importante attivare processi partecipativi veri che si spingono oltre alla sola informazione relativa alle diverse istanze.

Si dovrebbe pensare all'inserimento della valutazione dei servizi pubblici relativi a tematiche importanti, quali per esempio la sanità, il trasporto pubblico, ecc...

E' importante sostenere quei Comuni che tentano di aggiornare gli Statuti prevedendo l'inserimento di articoli relativi ai processi partecipativi. Per esempio, il Comune di Vignola ha già inserito in Statuto i processi partecipativi.

18. Il percorso di valutazione svolto per la costruzione della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa, presente nell'art 18 della lr n.3/2010 e il percorso di ascolto partecipato "Diciamo la nostra" possono rappresentare un metodo da applicare per la revisione di altre leggi?

Potrebbe essere interessante prevedere tali metodologie per la revisione di altre leggi o nuove proposte perché a volte le udienze conoscitive sono limitate e non vedono una grande partecipazione di chi realmente è interessato, la possibilità di intervento è infatti prevista solo se si è invitati. Si dovrebbe prevedere di accogliere il contributo anche da parte dei non invitati poiché il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa su tale possibilità non è molto chiaro.

19. Ha dei suggerimenti a tal riguardo?

Il Regolamento del 2014 limita la possibilità d'intervento agli invitati e quindi occorrerebbe valutare un nuovo approccio che potrebbe portare ad un'innovazione negli uffici e nelle modalità di operare volta ad una maggior attenzione ai processi partecipativi.

20. Ha partecipato direttamente ad un processo partecipativo?

Sì ho partecipato direttamente alla legge sull'economia circolare attraverso la piattaforma on line ioPartecipo+ e ho rilevato una scarsa partecipazione.

Ho partecipato anche alla campagna elettorale del Comune di Savignano sul Rubicone, predisposta seguendo la modalità "Meet town" adottata dal Movimento 5 stelle che si configura come un processo partecipativo in quanto il programma elettorale viene costruito andando nei quartieri ad ascoltare le proposte per inglobarle nello stesso.

21. Quali, secondo lei, sono gli elementi che definiscono un processo di qualità' e che lo fanno divenire una buona pratica?
22. Quali sono i punti di debolezza insiti nel percorso dei processi partecipativi e come si potrebbe fare per superarli?
23. Quali sono gli elementi di forza e le opportunità dei processi partecipativi?
24. Quali sono le minacce e le criticità per i processi partecipativi?

I punti di forza di un processo partecipativo sono relativi ad un coinvolgimento vero delle parti, in modo tale che chi partecipa capisca che può portare davvero un contributo che viene recepito e questo è garantito se chi gestisce il processo è un soggetto terzo che attraverso strumenti adeguati riesce a mediare anche quando c'è dissenso e sono presenti criticità portando ad un esito che non risulta già preconfezionato. A volte non c'è la volontà di garantire la terziarietà che porterebbe ad una garanzia di applicazione del risultato del processo.

25. Ha idee e suggerimenti su come valutare un processo partecipativo?
 26. I percorsi partecipativi innalzano il capitale sociale e la qualità della vita dei cittadini. Come si può misurare tale innalzamento ed aumento di valore?
- I processi potrebbero essere valutati in base ai seguenti fattori:
- contatto diretto con i singoli stakeholder o cittadini (outreach) per coinvolgerli e promuovere il percorso da avviare
 - comunicazioni e aggiornamenti dati in modo puntuale ai vari partecipanti durante il prosieguo dei lavori
 - correzione dell'eventuale inadeguata rappresentatività della partecipazione
 - offerta di un gettone di presenza, un incentivo, un servizio di baby-sitting
 - coinvolgimento degli "strati" più deboli della popolazione
 - verifica di fattibilità da parte degli amministratori e dei tecnici durante il percorso stesso anche prevedendo un elemento di terziarietà che garantisca anch'esso l'accoglimento di tutte le proposte e un parere neutrale
 - la replicabilità del processo partecipativo anche in altri ambiti
 - l'aver reso i cittadini più consapevoli delle problematiche ma anche delle risorse territoriali

TRACCIA DI INTERVISTA AI TESTIMONI PRIVILEGIATI

L'intervista ha l'obiettivo di selezionare 3 casi di successo e di insuccesso studiarli in profondità e confrontarli analizzandoli in seguito attraverso attori chiave indicati dagli stessi testimoni privilegiati.

Domande

1. Se dovesse scegliere 3 processi di qualità e di successo quali suggerirebbe?
2. Per quale motivo ha scelto quei processi?
3. Cosa hanno di rilevante i processi suggeriti? Quali sono gli elementi di valore?
4. Dal suo punto di vista cosa è andato bene e cosa è andato male?
5. Potrebbe invece indicarmi 3 processi di insuccesso?
6. Per quale motivo ha scelto quei processi?
7. Quali sono gli elementi di insuccesso?

8. Potrebbe indicarmi dei tecnici (funzionari, esperti, stakeholder, facilitatori interni/esterni) che hanno partecipato e seguito i processi indicati e con i quali potrei prendere contatti?
9. Potrebbe indicarmi degli amministratori/politici che hanno promosso, partecipato o seguito i processi e con i quali potrei prendere contatti?

10. Quali, secondo lei, sono gli elementi che definiscono un processo di qualità'?
11. Quali sono le caratteristiche che fanno diventare il percorso una buona pratica?
12. Quali sono i punti di debolezza insiti nel percorso dei processi partecipativi?
13. Cosa si potrebbe fare per superarli?
14. Quali sono gli elementi di forza nei processi partecipativi?
15. Quali minacce esterne ha intravisto nei processi partecipativi in base la sua esperienza?
16. Quali opportunità ha intravisto nei processi partecipativi in base la sua esperienza?
17. Quali criticità oggettive ha rilevato in base alla sua esperienza?

18. enti promotori/decisori?
19. La Regione Emilia-Romagna può attivare delle azioni utili?

20. Il percorso di valutazione svolto per la costruzione della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa, presente nell'art 18 della lr n.3/2010 e il percorso di ascolto di ascolto partecipato "Diciamo la nostra" possono rappresentare un metodo da applicare per la revisione di altre leggi?
21. Ha dei suggerimenti a tal riguardo?
22. Ritieni che i percorsi partecipativi possano essere utilizzati anche per la definizione delle policy regionali? Perché?

TRACCIA DI INTERVISTA RIVOLTA AI TECNICI (FUNZIONARI, ESPERTI, STAKEHOLDER, FACILITATORI INTERNI/ESTERNI) CHE HANNO SEGNALATO I TESTIMONI PRIVILEGIATI

A. L'impostazione e il contesto: cosa ha portato alla scelta di realizzare il processo?

Nella fase iniziale, prima di cominciare a coinvolgere gli attori sociali, è importante fare una valutazione preventiva delle questioni da discutere del piano o progetto pubblico da approvare, di come questa si inserisce nella più ampia programmazione dell'ente, del contesto, degli obiettivi da perseguire, e dei fattori che possono favorire o limitare il percorso di partecipazione. L'adeguata valutazione di ciò che si vuole ottenere come risultato finale, contribuisce a disegnare, nel modo più appropriato, il processo.

1. **E' stato fatto un disegno del processo?**
2. È stata fatta una valutazione preventiva delle questioni da discutere nel progetto? E' stata fatta un'analisi dei problemi e delle cause che li generano?
3. Nel programma di mandato la partecipazione è stata prevista? E c'è stato un impegno politico anche in termini di partecipazione al processo?
4. È stata fatta un'analisi di contesto in base agli obiettivi da perseguire?
5. Sono stati valutati i rischi, le opportunità e i fattori che potevano favorire o limitare il processo?
6. È stato considerato in fase di impostazione del progetto, il livello di partecipazione proposto (se informazione, consultazione, co-progettazione, o altro)?
7. **E' stata fatta una mappatura interna ed esterna dei possibili partecipanti del processo?**

Dal punto di vista tecnico-operativo, occorre svolgere una mappatura degli stakeholder e anche una breve schematica mappatura di sintesi dei progetti e piani simili o collegati al tema del percorso di partecipazione che si intende avviare.

8. C'è stata collaborazione interna da parte degli altri settori?
9. C'è stato un confronto con stakeholder esterni in modo da verificare il potenziale interesse a partecipare anticipando le aspettative e la fattibilità di un processo partecipato?

B. La progettazione del processo: quali obiettivi si poneva il processo?

Nell'ambito di un processo partecipato, occorre prevedere una certa flessibilità ed eventuali modifiche in corso d'opera.

10. **Come è stato strutturato il percorso?**
11. Gli obiettivi e i risultati attesi sono stati condivisi insieme al cronoprogramma con i partecipanti?
12. Quale metodologia di lavoro è stata adottata?
13. **Quale tipo di promozione e comunicazione è stata fatta?**
14. È stato predisposto un indirizzario dedicato rispetto alle varie categorie di stakeholder da coinvolgere per avere la più ampia gamma di prospettive e contributi?
15. Si sono contattati direttamente i singoli stakeholder o cittadini (outreach) per coinvolgerli e promuovere il percorso da avviare?
16. Quali materiali e documenti informativi su cui documentarsi sono stati anticipati ai partecipanti?
17. **Sono state fatte verifiche preliminari per la predisposizione degli spazi, strumenti, mezzi, documenti e personale da dedicare al processo?**
18. Sono state date comunicazioni e aggiornamenti in modo puntuale ai vari partecipanti durante il prosieguo dei lavori?
19. È stata fatta una verifica della rappresentatività rispetto alle adesioni prima dell'avvio del percorso?
20. In corso d'opera è stata corretta l'eventuale inadeguata rappresentatività della partecipazione? Come?
21. È stato fornito un gettone di presenza? Un incentivo? Un servizio di baby-sitting?
22. Gli "strati" più deboli della popolazione sono stati coinvolti?

C. La gestione: come è stato condotto il processo partecipativo? Cosa è accaduto durante lo svolgimento?

23. È stata fatta un'analisi del problema/dei problemi da affrontare, degli effetti e cause che lo generano e degli scenari futuri desiderati (cosa non va e perché)?

24. L'impostazione prevista inizialmente è stata adattata a seguito della verifica dell'impossibilità del raggiungimento degli obiettivi e dei risultati ricercati o perché sono emerse nuove opportunità inaspettate?
25. Le proposte emerse nel corso di un percorso di partecipazione sono state sottoposte a una verifica di fattibilità da parte degli amministratori e dei tecnici durante il percorso stesso?

D. Esito del processo: quale è stato l'esito del processo? come si è giunti alla conclusione?

Per quanto concerne la decisione finale rispetto all'attuazione di un piano o progetto è evidente che l'iter decisionale sia previsto dalle stesse normative e nelle sedi di democrazia rappresentativa previste come i consigli comunali, provinciali, regionali o in Parlamento. Si presume che se un ente pubblico, di qualsiasi livello di governo, consulta volontariamente cittadinanza e stakeholder in processi strutturati con impegni, tempi e risorse dedicate, preveda una qualche forma di recepimento concreto di suggestioni, indicazioni e proposte emerse dal dibattito-confronto, nella decisione finale rispetto ad un piano di settore o un progetto. Ancora di più se si tratta di processi partecipati di tipo volontario su specifici progetti dove non sono previste normative o iter obbligati nel processo decisionale. Troppo spesso il grado di recepimento nel processo decisionale viene trascurato, e l'effetto conseguente è la gamma di criticità che sempre più delegittimano e rendono critici i contesti di democrazia rappresentativa descritti nella parte iniziale.

26. La proposta partecipativa è stata accolta dall'ente decisore? Totalmente o parzialmente?
27. L'ente ha motivato trasparentemente la scelta, con il supporto di dati e informazioni esaustivi??
28. Il processo partecipativo ha generato altri processi?
29. Il processo partecipativo potrebbe essere replicabile anche in altri ambiti?
30. Il processo è stato riconosciuto internamente all'Ente come buona pratica e lo si è promosso? In che modo?
31. Il percorso partecipativo ha innalzato il capitale sociale? Perché?
32. Il processo ha innalzato la qualità della vita dei cittadini? Perché?
33. Il processo ha promosso l'integrazione tra diversi strati sociali? Perché?
34. Il processo ha reso i cittadini più consapevoli delle problematiche ma anche delle risorse territoriali? Perché?
35. Il processo ha promosso figure di riferimento territoriali quali ambasciatori dei processi di partecipazione?

E. La valutazione: è stata svolta una valutazione del processo?

La valutazione rappresenta la fase finale nel ciclo di vita di un progetto o di una politica pubblica ed è fondamentale per rilevare quanto e come l'obiettivo o gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti, con quali ricadute quantitative e qualitative e quindi, per misurare l'efficacia della gestione del processo/progetto/politica pubblica avviata.

36. Nell'impostazione del processo partecipato sono stati individuate fin dall'inizio le modalità e i tempi per la valutazione ex post, in modo da verificare l'efficacia (realizzazione di interventi) e l'efficienza (risultati a parità di risorse impiegate) del percorso?
37. A conclusione del percorso è stato distribuito tra i partecipanti un questionario di valutazione in forma anonima rispetto ai contenuti della discussione, alla possibilità di esprimere la propria opinione, alle dinamiche relazionali, alla struttura delle attività, ai contenuti, all'utilità?
38. È stata prevista la restituzione ai partecipanti negli incontri seguenti degli esiti della valutazione? Tali esiti sono stati condivisi e motivati?
39. Dopo alcuni mesi dal termine del percorso partecipativo sono stati ricontattati i partecipanti?
40. Ha idee e suggerimenti di come valutare un processo partecipativo?

F. La rendicontazione: come è stato rendicontato il processo?

La rendicontazione, in un'ottica di governance, deliberazione pubblica, e normale trasparenza, è un'attività che dovrebbe accompagnare le attività dei percorsi di partecipazione, durante l'intero ciclo di vita del processo partecipato nelle sue varie fasi, dall'analisi alla valutazione ex post. Non si tratta solo di informare, ma di rendicontare, ossia di "rendere conto" delle attività svolte, dei partecipanti coinvolti, dei risultati in corso o raggiunti, delle attività future. Soprattutto non è un'attività sporadica, ma continua.

41. Come sono stati diffusi i documenti finali ai partecipanti?

G. Proposte e suggerimenti: cosa possiamo imparare da questa esperienza in termini positivi e negativi?

42. Quali criticità sono emerse dal processo? Come potrebbe essere migliorato un processo partecipativo? Cosa si potrebbe cambiare?

43. Il processo potrebbe essere replicato anche su altri ambiti?
44. Quali fasi del processo ritiene che siano importanti da considerare per i futuri processi partecipativi?
45. Quali modalità potrebbero essere adottate per coinvolgere maggiormente i cittadini?
46. Un'iterazione regolare e costruttiva tra colleghi dell'amministrazione potrebbe creare le condizioni per una maggior diffusione delle pratiche partecipative?
47. Si potrebbe pensare a delle comunità di pratiche partecipative interne all'Ente?
48. Sarebbe fattibile pensare alla promozione di figure di riferimento territoriali quali ambasciatori dei processi di partecipazione?
49. Ritiene utile promuovere e sostenere un Comitato di Monitoraggio formato anche dagli stessi partecipanti come riferimento neutrale sui processi partecipativi durante tutto l'iter?
50. Cosa potrebbe fare la Regione Emilia-Romagna per sostenere e diffondere maggiormente la partecipazione?

TRACCIA DI INTERVISTA RIVOLTA AI TECNICI (FUNZIONARI, ESPERTI, STAKEHOLDER, FACILITATORI INTERNI/ESTERNI) CHE HANNO SEGNALATO I TESTIMONI PRIVILEGIATI

A. L'impostazione e il contesto: cosa ha portato alla scelta di realizzare il processo?

1. E' stato fatto un disegno del processo? (una valutazione preventiva delle questioni da discutere, dei problemi, delle cause)
2. È stato considerato in fase di impostazione del progetto, il livello di partecipazione proposto (se informazione, consultazione, co-progettazione, o altro)?
3. E' stata fatta una mappatura interna ed esterna dei possibili partecipanti del processo? (collaborazione interna da parte degli altri settori, confronto con stakeholder esterni in modo da verificare il potenziale interesse)

B. La progettazione del processo: quali obiettivi si poneva il processo?

4. Come è stato strutturato il percorso? (se gli obiettivi e i risultati attesi sono stati condivisi insieme ai partecipanti; se si è utilizzata una metodologia di lavoro specifica)
5. **Quale tipo di promozione e comunicazione è stata fatta?**
6. È stato predisposto un indirizzario dedicato rispetto alle varie categorie di stakeholder da coinvolgere per avere la più ampia gamma di prospettive e contributi?
7. Si sono contattati direttamente i singoli stakeholder o cittadini (outreach) per coinvolgerli e promuovere il percorso da avviare?
8. Quali materiali e documenti informativi su cui documentarsi sono stati anticipati ai partecipanti?
9. Sono state date comunicazioni e aggiornamenti in modo puntuale ai vari partecipanti durante il prosieguo dei lavori?
10. Il monitoraggio e la rendicontazione ha permesso il dialogo tra i vari uffici quali: centri di mediazione, centri per le famiglie, ufficio stampa.
11. In corso d'opera è stata corretta l'eventuale inadeguata rappresentatività della partecipazione? Come?
12. È stato fornito un gettone di presenza? Un incentivo? Un servizio di baby-sitting?
13. Gli "strati" più deboli della popolazione sono stati coinvolti?

C. La gestione: come è stato condotto il processo partecipativo? Cosa è accaduto durante lo svolgimento?

14. L'impostazione prevista inizialmente è stata adattata a seguito della verifica dell'impossibilità del raggiungimento degli obiettivi e dei risultati ricercati o perché sono emerse nuove opportunità inaspettate?
15. Le proposte emerse nel corso di un percorso di partecipazione sono state sottoposte a una verifica di fattibilità da parte degli amministratori e dei tecnici durante il percorso stesso?

D. Esito del processo: quale è stato l'esito del processo? come si è giunti alla conclusione?

16. La proposta partecipativa è stata accolta dall'ente decisore? Totalmente o parzialmente?
17. L'ente ha motivato trasparentemente la scelta, con il supporto di dati e informazioni esaustivi??
18. Il processo partecipativo ha generato altri processi?
19. Il processo partecipativo potrebbe essere replicabile anche in altri ambiti?
20. Il processo è stato riconosciuto internamente all'Ente come buona pratica e lo si è promosso? In che modo?
21. Il percorso partecipativo ha innalzato il capitale sociale? Perché?
22. Il processo ha innalzato la qualità della vita dei cittadini? Perché?
23. Il processo ha promosso l'integrazione tra diversi strati sociali? Perché?
24. Il processo ha reso i cittadini più consapevoli delle problematiche ma anche delle risorse territoriali? Perché?
25. Il processo ha promosso figure di riferimento territoriali quali ambasciatori dei processi di partecipazione?

E. La valutazione: è stata svolta una valutazione del processo? Come è stato rendicontato il processo?

26. Sono stati diffusi i documenti finali ai partecipanti?
27. A conclusione del percorso è stato distribuito tra i partecipanti un questionario di valutazione in forma anonima rispetto ai contenuti della discussione, alla possibilità di esprimere la propria opinione, alle dinamiche relazionali, alla struttura delle attività, ai contenuti, all'utilità? Dopo alcuni mesi dal termine del percorso partecipativo sono stati ricontattati i partecipanti?
28. È stata prevista la restituzione ai partecipanti negli incontri seguenti degli esiti della valutazione? Tali esiti sono stati condivisi e motivati?
29. Ha idee e suggerimenti di come valutare un processo partecipativo?

F. Proposte e suggerimenti: cosa possiamo imparare da questa esperienza in termini positivi e negativi?

30. Quali criticità sono emerse dal processo? Come potrebbe essere migliorato un processo partecipativo? Cosa si potrebbe cambiare?
31. Quali fasi del processo ritiene che siano importanti da considerare per i futuri processi partecipativi?
32. Quali modalità potrebbero essere adottate per coinvolgere maggiormente i cittadini?
33. Un'iterazione regolare e costruttiva tra colleghi dell'amministrazione potrebbe creare le condizioni per una maggior diffusione delle pratiche partecipative?
34. Si potrebbe pensare a delle comunità di pratiche partecipative interne all'Ente?
35. Sarebbe fattibile pensare alla promozione di figure di riferimento territoriali quali ambasciatori dei processi di partecipazione?
36. Ritiene utile promuovere e sostenere un Comitato di Monitoraggio formato anche dagli stessi partecipanti come riferimento neutrale sui processi partecipativi durante tutto l'iter?
37. Cosa potrebbe fare la Regione Emilia-Romagna per sostenere e diffondere maggiormente la partecipazione?

SCHEMA PER LA VALUTAZIONE DEI PROCESSI VALUTATIVI DEL PROFESSORE LEWANSKI

«Criteri di processo e criteri di esito

Tab 4 Schema per la valutazione dei processi deliberativi e tipi di fonti utilizzabili

CRITERI	P- PROCESSO	Fonti
P1) Inclusione	<ul style="list-style-type: none"> grado di inclusione: rappresentatività, significatività ed effettiva partecipazione 	OSS; DOC
P2) Trasparenza, «contratto» e comunicazione	<ul style="list-style-type: none"> scopo e svolgimento del processo comunicate chiaramente a partecipanti, comunità, altri attori «contratto»: presenza di impegni precisi ed espliciti circa l'influenza che il processo è destinato ad esercitare sulla questione restituzione dei risultati a partecipanti e comunità partecipanti e popolazione in genere adeguatamente e periodicamente informati tramite vecchi e nuovi media circa il processo, suoi scopi, modalità, tempi di svolgimento, esiti 	MED; DOC; OSS; SITI;
P3) Struttura e metodo	<ul style="list-style-type: none"> in grado di assicurare qualità dialogico-deliberativa appropriato al contesto e al processo decisionale più ampio, all'oggetto e alle risorse disponibili gestori e facilitatori capaci, credibili e neutrali influenza sul processo ed specifici eventi deliberativi (<i>agenda setting</i>) 	OSS; DOC; QP; QF; IP; IF; ASSERTI
P4) Neutralità e imparzialità	<ul style="list-style-type: none"> assenza di distorsioni: <ul style="list-style-type: none"> nel <i>framing</i> della questione nella struttura del processo e degli eventi specifici nelle informazioni fornite ai partecipanti (cfr anche P5) presenza di «meccanismi» di garanzia adeguati e credibili nella progettazione e gestione del processo 	IP; IF; OSS
P5) Informazioni	<ul style="list-style-type: none"> i partecipanti hanno accesso a informazioni corrette, bilanciate, pertinenti, credibili, adeguate e comprensibili tramite materiali appropriati (testimonianze, esperti, filmati ecc.) possibilità per <i>stakeholders</i>, interessi ed esperti di contribuire informazioni, posizioni e considerazioni valoriali 	QP; IP; IE; OSS; DOC SITI
P6) Qualità dialogico-deliberativa	<ul style="list-style-type: none"> qualità dell'interazione discorsiva: dominanza, cooperazione comunicativa, chiusura cognitiva livello di contraddittorio e argomentazione clima di rispetto, tolleranza della diversità, ascolto attivo 	Q; I; ASSERTI OSS
P7) Risorse	<ul style="list-style-type: none"> risorse umane, finanziarie, tecniche, logistiche e politiche adeguate rapporto costi/outcomes «proporzionato» 	DOC
CRITERI	E-ESITI	
E1) Condivisione	<ul style="list-style-type: none"> trasformazione delle preferenze, opinioni dei partecipanti grado di consenso conseguito fra i partecipanti rispetto alla questione trattata 	ASSERTI; QP; IP; DOC
E2) Output	<ul style="list-style-type: none"> prodotto finale/delle indicazioni emerse 	DOC
E3) Influenza	<ul style="list-style-type: none"> influenza o modifica dei contenuti sostantivi decisioni/scelte/politiche; svolgimento del processo in una fase precoce del processo decisionale; grado di <i>empowerment</i> dei partecipanti (scala della partecipazione) attuazione delle decisioni e relativi tempi 	DOC; MED
E4) Capitale sociale ed effetti sui partecipanti	<ul style="list-style-type: none"> mutamenti nelle relazioni e nel grado di fiducia tra cittadini e istituzioni per effetto del processo deliberativo effetti sui partecipanti: <ul style="list-style-type: none"> soddisfazione per l'esperienza personale fatta soddisfazione per il processo e l'esito trasformazione senso di efficacia interna ed esterna 	QP; IP

Legenda tipi di fonti utilizzabili: OSS = osservazione diretta; DOC = documenti; MED = media; Q = questionari; I = interviste; P = partecipanti; F = facilitatori; E = esperti; ASSERTI = trascrizioni dei dialoghi; SITI: siti internet, blog, *social*.

» (Lewanski 2016, p 182).

CARTA DELLA PARTECIPAZIONE modello trentino



CARTA della PARTECIPAZIONE

PROMOTORI:
INU - Commissione Governance e diritti dei cittadini
AIP2 Italia (Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica)
IAF (International Association of Facilitators) Italia

CO-PROMOTORI:
Cittadinanzattiva Onlus
Italia Nostra Onlus
Associazione Nazionale Città Civili

La partecipazione del cittadino alla vita democratica è un principio che discende direttamente dal diritto di sovranità popolare e dal diritto di cittadinanza, riaffermati dalla normativa europea (Libro bianco della Governance, Convenzione di Aarhus, Carta europea dei diritti dell'uomo nella città, ecc.), dalla Costituzione Italiana (in particolare art. 118 ultimo comma) e da diversi statuti e leggi regionali.

Perché un percorso partecipativo produca buoni frutti è importante che i promotori e la comunità di riferimento siano sensibilizzati alla cultura della partecipazione e siano affiancati da esperti competenti, che sappiano padroneggiare non solo il repertorio delle tecniche ma anche la complessità delle dinamiche e dei ruoli e il monitoraggio del processo nella sua interezza. È altresì indispensabile che gli esiti dei processi partecipativi siano riconosciuti dalle istituzioni competenti come parti integranti dei procedimenti di formazione delle scelte pubbliche e siano tradotti in provvedimenti normativi e amministrativi o in pratiche di cittadinanza attiva condivise.

Partendo da queste premesse, le principali associazioni italiane (in unione di intenti con associazioni internazionali) che da diversi anni promuovono in tutte le regioni percorsi strutturati e informati di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni pubbliche, ritengono opportuno condividere e adottare la presente "carta", che definisce i principi base che, se tutti presenti, possono assicurare un processo partecipativo di qualità.

La Carta della Partecipazione, in modalità open source e periodicamente aggiornata, ha lo scopo di accrescere la cultura della partecipazione e sviluppare linguaggi e valori comuni. Chi adotta questa Carta si impegna a rispettarne i principi e a diffonderla presso tutti coloro che desiderano avviare processi partecipativi o iniziative di partecipazione civica: cittadini e loro rappresentanti; esponenti del mondo della scuola e della ricerca; funzionari e rappresentanti delle amministrazioni pubbliche; consulenti e professionisti che operano nel settore; esponenti di organizzazioni. Si impegna altresì a praticare con coerenza i principi della presente Carta anche per risolvere, qualora si presentassero, criticità e conflitti all'interno della propria organizzazione o nei confronti di altri soggetti.

I promotori si impegnano a favorire la creazione di una Rete della Partecipazione in Italia, tra soggetti operativi in ambito locale e nazionale, anche tramite lo scambio di informazioni e la realizzazione di buone pratiche.

1. COOPERAZIONE

Un processo partecipativo coinvolge positivamente le attività di singoli, gruppi e istituzioni (pubblico e privato) verso il bene comune, promuovendo la cooperazione fra le parti, favorendo un senso condiviso e generando una pluralità di valori e di capitale sociale per tutti membri della società.



2. FIDUCIA

Un processo partecipativo crea relazioni eque e sincere tra i partecipanti promuovendo un clima di fiducia, di rispetto degli impegni presi e delle regole condivise con i facilitatori, i partecipanti e i decisori. Per mantenere la fiducia è importante che gli esiti del processo partecipativo siano utilizzati.



3. INFORMAZIONE

Un processo partecipativo mette a disposizione di tutti i partecipanti, in forma semplice, trasparente, comprensibile e accessibile con facilità, ogni informazione rilevante ai fini della comprensione e valutazione della questione in oggetto. La comunità interessata viene tempestivamente informata del processo, dei suoi obiettivi e degli esiti via via ottenuti.



4. INCLUSIONE

Un processo partecipativo si basa sull'ascolto attivo e pone attenzione all'inclusione di qualsiasi individuo, singolo o in gruppo che abbia un interesse all'esito del processo decisionale al di là degli stati sociali, di istruzione, di genere, di età e di salute. Supera il coinvolgimento dei soli stakeholders e rispetta la cultura, i diritti, l'autonomia e la dignità dei partecipanti.



5. EFFICACIA

Le opinioni e i saperi dei cittadini migliorano la qualità delle scelte pubbliche, coinvolgendo i partecipanti nell'analisi delle problematiche, nella soluzione di problemi, nell'assunzione di decisioni e nella loro realizzazione. Attivare percorsi di partecipazione su questioni irrilevanti è irrispettoso e controproducente.



6. INTERAZIONE COSTRUTTIVA

Un processo partecipativo non si riduce a una sommatoria di opinioni personali o al conteggio di singole preferenze, ma fa invece uso di metodologie che promuovono e facilitano il dialogo, al fine di individuare scelte condivise o costruire progetti e accordi, con tempi e modalità adeguate.



7. EQUITÀ

Chi progetta, organizza e gestisce un processo o un evento partecipativo si mantiene neutrale rispetto al merito delle questioni e assicura la valorizzazione di tutte le opinioni, comprese quelle minoritarie, evidenziando gli interessi e gli impatti in gioco.



8. ARMONIA (o riconciliazione)

Un processo partecipativo mette in campo attività e strategie tese a raggiungere un accordo sul processo e sui suoi contenuti, evitando di polarizzare le posizioni o incrementare e sfruttare divisioni all'interno di una comunità.



9. RENDER CONTO

Un processo partecipativo in ogni fase rende pubblici i suoi risultati e argomenta pubblicamente con trasparenza le scelte di accoglimento o non accoglimento delle proposte emerse, favorendo la presa di decisioni e riconoscendo il valore aggiunto della partecipazione.



10. VALUTAZIONE

I processi partecipativi devono essere valutati con adeguate metodologie, coinvolgendo anche i partecipanti e gli altri attori interessati. I risultati devono essere resi pubblici e comprensibili.



Illustrazioni Chiara Pignari

39 LA CARTA DELLA PARTECIPAZIONE ESPERIENZE TARENTINE IN WORKSHOP

(Silvia Alba, Fabrizio Andreis e Silvia Ferrin di gruppo Palomar progettazione partecipata con il contributo di Giovanna Ulrici di INO Trentino, Luca Paolazzi del Comune di Lavis e Lucia Lancerin di AIP2, 2016 p 39)

10 ALLEGATO NORMATIVO

Stralcio dell'allegato 2 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 - Modello di Relazione Air

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

...sintesi semplice e comprensibile della valutazione effettuata (motivazioni, obiettivi, consultazioni, opzione scelta...

CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

In questa sezione si descrive il contesto, le esigenze e le criticita' di tipo normativo, amministrativo, economico, sociale, ambientale e territoriale constatate nella situazione attuale, ...numero dei potenziali destinatari

1. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

In questa sezione si riportano gli obiettivi che hanno guidato la formulazione dell'intervento normativo

2. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

In questa sezione si descrivono le opzioni di intervento, inclusa l'opzione zero...Si illustra inoltre la valutazione preliminare delle opzioni descritte, (anche riferita alla disponibilita' di risorse e ai tempi di attuazione). Si indicano, quindi, le opzioni che sono state considerate attuabili

3. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Si illustrano i risultati della comparazione delle opzioni attuabili:

- principali impatti (benefici e costi attesi) per ciascuna categoria di destinatari
- motivazione dell'opzione preferita

4. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

Si descrive il sistema di monitoraggio dell'intervento, specificando i soggetti responsabili, le modalita' e la periodicitita' con cui saranno raccolti ed elaborati i dati e le informazioni relative agli indicatori di cui alla Sez.

1. Tali informazioni sono utilizzate anche ai fini della Vir

5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

In riferimento all'opzione preferita si illustra la valutazione delle condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie, economiche, sociali e amministrative che possono incidere in modo significativo sulla concreta attuazione dell'intervento e sulla sua efficacia. Sono indicati i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio, specificandone le rispettive funzioni.

5.2 Monitoraggio

Si descrive il sistema di monitoraggio dell'intervento, specificando i soggetti responsabili, le modalita' e la periodicitita' con cui saranno raccolti ed elaborati i dati e le informazioni relative agli indicatori di cui alla Sez.

1. Tali informazioni sono utilizzate anche ai fini della Vir.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

In questa sezione si dà conto delle consultazioni svolte nelle varie fasi dell'analisi, riportando in particolare:

1. Una descrizione delle consultazioni svolte e delle relative modalita' di realizzazione
2. L'elenco dei soggetti che hanno partecipato a ciascuna delle consultazioni
3. I periodi in cui si sono svolte le consultazioni
4. I principali risultati emersi dalle consultazioni.

Nelle consultazioni non rientrano i pareri di organi istituzionali.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Si illustrano il gruppo di lavoro, indicando gli uffici e le professionalita' coinvolte, anche di amministrazioni diverse da quella competente nonche' le eventuali consulenze esterne. Si descrivono le tappe del percorso di analisi, con indicazione delle eventuali difficoltita' incontrate.

Scheda 8 della Direttiva 31 maggio 2017: "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia"

1) Impegno: l'apertura di un processo decisionale deve essere uno dei valori che ispira l'attivita' dall'amministrazione pubblica e il risultato di una decisione condivisa dai vertici politici, dai dirigenti e dai funzionari che si impegnano a garantire il rispetto dei principi generali per le consultazioni pubbliche e l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale.

2) Chiarezza: gli obiettivi della consultazione, cosi' come l'oggetto, i destinatari, i ruoli e i metodi devono essere definiti chiaramente prima dell'avvio della consultazione; al fine di favorire una partecipazione la piu' informata possibile, il processo di consultazione deve essere corredato da informazioni pertinenti, complete e facili da comprendere anche per chi non possiede competenze tecniche.

3) Trasparenza: tutte le fasi, gli aspetti e i costi del processo di consultazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutti i cittadini.

4) Sostegno alla partecipazione: la consapevolezza dell'importanza dei processi di consultazione deve essere sostenuta anche mediante attività di informazione, comunicazione ed educazione volte ad accrescere la partecipazione e la collaborazione di cittadini, imprese e loro associazioni.

5) Privacy: la consultazione pubblica deve garantire il rispetto della privacy dei partecipanti.

6) Imparzialità: la consultazione pubblica deve essere progettata e realizzata garantendo l'imparzialità del processo in modo tale da perseguire l'interesse generale.

7) Inclusione: l'amministrazione pubblica deve garantire che la partecipazione al processo di consultazione sia il più possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilità di partecipare a tutte le persone interessate.

8) Tempestività: la consultazione, in quanto parte di un processo decisionale più ampio, deve dare ai partecipanti la possibilità effettiva di concorrere a determinare la decisione finale; pertanto deve essere condotta nelle fasi in cui i differenti punti di vista siano ancora in discussione e sussistono le condizioni per cui diversi approcci alla materia in oggetto possano essere presi in considerazione.

9) Orientamento al cittadino: la consultazione richiede ai soggetti chiamati a partecipare un onere in termini di tempo e risorse e, pertanto, deve essere organizzata in modo da rendere tollerabile questo impegno e facilitare la partecipazione.

Le linee guida individuano, per ogni principio, una serie di criteri che ne specificano il contenuto.

La consultazione supporta l'analisi dell'impatto di uno specifico provvedimento principalmente nelle seguenti fasi:

a) la definizione del contesto e dei problemi, per comprendere se nella situazione attuale esistono criticità dovute alla regolazione in vigore (o alla mancanza di regole), assicurando una completa analisi del problema da risolvere attraverso la considerazione di più punti di vista;

b) l'elaborazione delle opzioni, per sottoporre ai potenziali destinatari le ipotesi in esame o dare loro la possibilità di suggerire opzioni diverse;

c) la valutazione delle opzioni, per ottenere informazioni e dati per identificare e quantificare gli effetti delle varie alternative ipotizzate e la loro distribuzione tra categorie di destinatari. Nel corso della consultazione, l'ordine di presentazione delle opzioni non è neutrale in quanto può accentuare alcuni errori cognitivi (cfr. Scheda 1); esso andrebbe quindi definito anche tenendo conto delle possibili percezioni dei destinatari.

Il Regolamento prevede che nel corso dell'Air l'amministrazione consulti i destinatari dell'intervento, ma rimette alla stessa amministrazione la scelta della tecnica da utilizzare nel caso specifico. Nell'operare tale scelta, l'amministrazione valuta le caratteristiche e le potenzialità delle diverse possibili tecniche (cfr. par. 11.4.2) alla luce di elementi quali la natura dell'intervento (con particolare riferimento al suo carattere più o meno specialistico), le caratteristiche e le competenze dei potenziali partecipanti, la rilevanza ed estensione degli impatti previsti, la finalità e, quindi, il momento dell'analisi in cui la consultazione è svolta.

Stralcio dell'Appendice 2 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018 "Approvazione della guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n.169"

Le consultazioni sono un'attività indispensabile e trasversale all'intero processo di analisi di impatto, che non è, quindi, possibile collocare in una specifica fase. Definita una strategia di consultazione, l'amministrazione decide, alla luce delle caratteristiche dell'intervento, quali e quante consultazioni svolgere. Le principali domande da porsi sono le seguenti:

Quali sono i principali soggetti pubblici e privati coinvolti direttamente o indirettamente dall'intervento normativo?

Quali sono le principali informazioni, osservazioni, opinioni che è necessario acquisire ai fini dell'analisi di impatto?

Quali sono le modalità più adeguate di consultazione tenuto conto delle caratteristiche dei destinatari, delle informazioni da acquisire e dei tempi a disposizione?

Quali sono le capacità cognitive e le risorse informative dei soggetti da consultare?

Quali tecniche di consultazione sono più adeguate alla luce di tali caratteristiche?

Nelle consultazioni non rientrano i pareri di organi istituzionali, né l'attività di

concertazione svolta tra le amministrazioni proponenti, né i pareri degli uffici interni alle stesse.

Contesto e problemi

In quale contesto si colloca l'iniziativa di regolazione?

Quali sono i problemi da risolvere? Quali sono le criticità che i destinatari della regolazione devono affrontare nella situazione attuale?

I provvedimenti già in vigore intervengono su tali problemi?

Quali e quanti sono i destinatari, pubblici e privati, dell'intervento?

Quali sono, in conclusione, le motivazioni di natura giuridica, amministrativa, economica e sociale per cui si ritiene necessario un intervento normativo?

In questa fase, oltre a considerare le eventuali esigenze giuridiche alla base del provvedimento (ad esempio, la necessità di dare attuazione a una delega legislativa, di recepire una direttiva europea, ecc.), occorre concentrare l'analisi sulle motivazioni di tipo economico e sociale dell'intervento, con particolare attenzione al punto di vista dei destinatari.

In questa fase è fondamentale il ricorso a evidenze di tipo quantitativo che consentano di valutare la dimensione dei problemi che si intendono risolvere e che costituiscono la base empirica delle fasi successive dell'analisi. Particolarmente utile, in questo senso, risulta la quantificazione delle principali categorie di soggetti interessati.

Nel riportare dati quantitativi, è sempre necessario indicare le fonti informative utilizzate.

La descrizione delle motivazioni dell'intervento è necessaria anche in caso di recepimento di direttive europee o di attuazione di deleghe legislative.

Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica

XVII
LEGISLATURA

Settembre 2017



Senato della Repubblica

PREMESSA

Le Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato individuano undici principi ai quali deve conformarsi il procedimento consultivo e definiscono le fasi e le principali attività in cui esso si articola. Garante del rispetto delle Linee guida e responsabile del procedimento è il presidente dell'organo che promuove la consultazione, il quale si avvale, a tal fine, dei competenti Uffici dell'Amministrazione del Senato.

PRINCIPI

Imparzialità

Nel procedimento di consultazione sono garantiti imparzialità e perseguimento dell'interesse generale.

Lealtà comunicativa

Ogni comunicazione relativa alla consultazione contiene le informazioni necessarie a garantire una partecipazione consapevole dei destinatari. I quesiti sono formulati in modo da escludere ambiguità e da non orientare le risposte.

Inclusione

La consultazione è aperta a tutti gli interessati, a meno che non si reputi opportuno selezionare i destinatari in ragione dell'oggetto o della finalità della consultazione. In tal caso sono resi noti, prima dell'avvio della

consultazione, i criteri adottati per l'individuazione dei destinatari.

Accessibilità

La consultazione assicura, attraverso strumenti idonei, uguale possibilità di partecipazione a coloro che non hanno accesso alle tecnologie dell'informazione e privilegia le soluzioni meno onerose per i consultati.

Strutturazione

La consultazione è articolata in ragione degli obiettivi e dei destinatari, impiegando strumenti di indagine e tecnologie funzionali allo scopo, ed è predisposta in modo che i dati raccolti siano analizzabili, comparabili e utilizzabili dall'organo promotore e dai soggetti interessati.

Trasparenza

Prima dell'avvio della consultazione sono resi noti: gli obiettivi, l'oggetto, la durata, i criteri di individuazione dei destinatari, le modalità di partecipazione, l'utilizzo dei contributi ai fini della decisione, nonché i criteri di trattamento dei dati personali e il regime di pubblicità dei contributi.

Pubblicità

È assicurata la più ampia divulgazione della consultazione attraverso la pubblicazione di informazioni e documentazione in una sezione dedicata del sito internet del Senato e mediante strumenti e mezzi di comunicazione idonei a raggiungere i destinatari della consultazione.

4

Chiarezza

Il documento di consultazione, l'eventuale documentazione di supporto e ogni altra comunicazione relativa alla consultazione sono formulati in modo facilmente comprensibile dagli interessati.

Tempestività

La consultazione è svolta in tempi tali da consentire una partecipazione effettiva e significativa e da garantire l'utilità delle informazioni e dei dati raccolti ai fini della decisione. La durata della consultazione è individuata in relazione al procedimento parlamentare nel cui ambito si svolge ed è tendenzialmente compresa tra le sei e le dodici settimane.

Tutela della riservatezza

In tutte le fasi della consultazione sono rispettate le disposizioni normative vigenti in materia di riservatezza. Su richiesta dell'interessato è garantita la pubblicazione in forma anonima del contributo.

Riscontro

È assicurata un'adeguata informazione sugli esiti della consultazione e sui suoi effetti sulle decisioni assunte. In particolare, sono resi noti i dati sulla partecipazione, distinguendo i contributi a titolo individuale da quelli a titolo collettivo e rendendo disponibile la versione integrale dei contributi pervenuti, fatte salve le esigenze di riservatezza eventualmente manifestate dai consultati.

5