

Percorso di ascolto partecipato in vista della revisione della legge regionale 3/2010
“Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali locali”

Relazione sul questionario “Cittadino protagonista”

Direzione generale Assemblée legislativa

Marzo 2017



Premessa

La legge regionale 3/2010 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali locali”

La Regione Emilia Romagna ha approvato la legge 3 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali locali” nel febbraio del 2010. Unico precedente in Italia la legge regionale n. 69/2007 della Regione Toscana, oggi sostituita dalla L.R. 46/2013 “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”.

Tra gli obiettivi della nostra legge vi sono l’Incremento della qualità democratica delle scelte a livello regionale e locale, la creazione di maggiore coesione sociale, la crescita della qualità delle risorse immateriali, come ad esempio la fiducia collettiva, ma soprattutto “*favorire e regolare la partecipazione delle persone, singole o associate, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l’ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l’istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture*”¹.

Il modello di partecipazione adottato dall’Emilia-Romagna è ispirato alla **co-deliberazione**, un percorso costituito da fasi di condivisione e discussione che accomuna i promotori del processo, siano essi soggetti pubblici o privati, prevedendo la sollecitazione delle realtà sociali e l’inclusione dei nuovi soggetti, anche sorti conseguentemente all’attivazione del processo, per giungere poi al coinvolgimento, il più ampio possibile, dei cittadini in varie modalità.

Quando si vuole progettare un processo partecipativo è fondamentale avere il consenso delle autorità politiche che possono avere un ruolo determinante nella opzione e comunque la titolarità dell’atto, ma è importante anche la condivisione dei principali attori interessati alla questione, che possono diventare la principale risorsa e spinta, ma che al contempo, se non adeguatamente motivati, possono rallentare o ostacolare il processo. Non è tanto importante come e quali strumenti si utilizzeranno nel processo partecipativo, ma è importante che gli attori coinvolti accettino il percorso come scelta democratica.² La legge 3/2010 ha istituito a tal proposito nuovi ruoli istituzionali e previsto altri ruoli operativi.

In questo modello un ruolo fondamentale è svolto dal Tecnico di garanzia³, che, tra i propri compiti:

- certifica la qualità del progetto sia ai fini della concessione del contributo regionale che indipendentemente dalla richiesta di contributo;
- offre consulenza metodologica all’elaborazione e conduzione dei progetti partecipativi;
- svolge un ruolo di mediazione finalizzato alla promozione del confronto democratico;
- valuta in itinere e ex post lo svolgimento dei progetti partecipativi ammessi al sostegno regionale.

¹ L.R.3/2010, art. 2, comma 1, lettera h)

² Vedi Relazione annuale 2011 del Nucleo tecnico di integrazione con le Autonomie locali in <http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/nuclero-tecnico/relazione-annuale-2011/documenti/relazione-annuale-2011>

³ Il Tecnico di garanzia in materia di partecipazione è previsto dall’art. 8 della L.R. 3/2010

La clausola valutativa e l'art 18 della L.R. 3/2010

Per clausola valutativa si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale⁴. Anche la L.R. n. 3/2010 *"Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali locali"* prevede all'art. 18 tale clausola, in forza della quale, dunque, l'Assemblea legislativa dopo cinque anni dall'approvazione, sulla base di una apposita relazione della Giunta regionale, deve discutere l'esperienza compiuta in questo lasso di tempo, alla luce dei criteri che sono puntualmente indicati.

L'obiettivo è quello di fare un percorso di valutazione dell'esperienza compiuta e di riapprovare una legge regionale sulla partecipazione aggiornata alle esigenze che in questi cinque anni sono maturate nella società regionale riguardo alle pratiche partecipative.

La Giunta regionale ha presentato la Relazione alla clausola valutativa⁵ nel novembre 2016 evidenziando ed approfondendo gli aspetti indicati dall'art. 18, sia quelli quantitativi, relativi all'incremento dei processi partecipativi sul territorio regionale, che quelli qualitativi.

Tra questi ultimi, l'aumento della condivisione delle scelte pubbliche e il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini.

Percorso di ascolto partecipato

In vista della revisione della legge l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha ritenuto utile prefigurare un percorso di **"ascolto partecipato"** che, interPELLI, con modalità e strumenti adeguati, i diversi soggetti del territorio, qualificando così lo svolgimento di 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.

Tra gli strumenti messi in campo il primo è rappresentato dal questionario online "Cittadino protagonista", al quale seguirà un ciclo di incontri di approfondimento e discussione, destinato ai diversi soggetti del territorio regionale.

Il questionario "Cittadino protagonista"

Il questionario online⁶ 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.

⁴ Le clausole valutative nelle leggi regionali. Riflessioni su un'esperienza ancora in corso. Note per CAPIRe n.11, giugno 2006. http://www.capi.org/capireinforma/note_per_capi/nota112006.pdf

⁵ Relazione alla Clausola valutativa – Giunta regionale Emilia-Romagna, novembre 2016 in <http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/legge-regionale-n.-3-2010/revisione-lr-3-2010/documentazione-ed-approfondimenti/la-relazione-alla-clausola-valutativa>

⁶ Vedi format allegato

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.

Inoltre, anche grazie al *"Protocollo d'intesa tra l'Assemblea legislativa e ANCI-Emilia-Romagna per la promozione della legalità e della partecipazione"*, siglato nel dicembre 2015, è stata richiesta la collaborazione degli enti locali, sia per la compilazione che per la diffusione.

Il format era volutamente molto semplice ed immediato, di rapida compilazione, poiché si è scelto di non individuare un target preciso e definito, ma di aprire la consultazione a tutti i cittadini per sondare, sia l'aver preso parte o meno a percorsi partecipativi, sia la conoscenza degli istituti di partecipazione "tradizionali" (petizioni, istanze, referendum...) presenti negli statuti comunali, che la conoscenza della legge 3/2010.

Il questionario prevedeva una prima domanda che riguardava l'aver preso parte ad un percorso partecipativo. Per chi rispondeva in modo affermativo veniva data la possibilità di inserire alcuni dati di dettaglio (il titolo del percorso, l'ambito, da chi era stato promosso, a quale titolo era stato coinvolto) ed una valutazione sul percorso stesso.

La domanda 7 *"Ritiene che i percorsi partecipativi riescano ad incidere sulle politiche pubbliche"* era nuovamente rivolta a tutti, anche a chi non aveva preso parte ad alcun percorso partecipativo, e rappresenta un punto fondante della nostra semplice indagine.

Le domande 8 e 9 invece erano rivolte a sondare la conoscenza dei cosiddetti istituti tradizionali di partecipazione, presenti negli statuti degli enti locali e cioè petizione, referendum, consiglio aperto, interrogazione, con la possibilità anche di indicarne di altri.

Infine era presente una sezione sulla legge 3/2010, sia per verificarne la conoscenza da parte dei rispondenti, sia per raccogliere eventuali proposte, criticità suggerimenti, e, poiché il questionario ha rappresentato anche lo strumento per raccogliere la disponibilità a lavorare insieme a proposte di modifica della norma, era presente anche la possibilità di lasciare il proprio recapito mail per essere contattati per prendere parte ai futuri gruppi di lavoro.

Analisi delle risposte al questionario

Complessivamente, hanno risposto circa **260 persone**, il 51% Uomini, il 49% Donne. Era richiesta anche l'indicazione della fascia d'età.

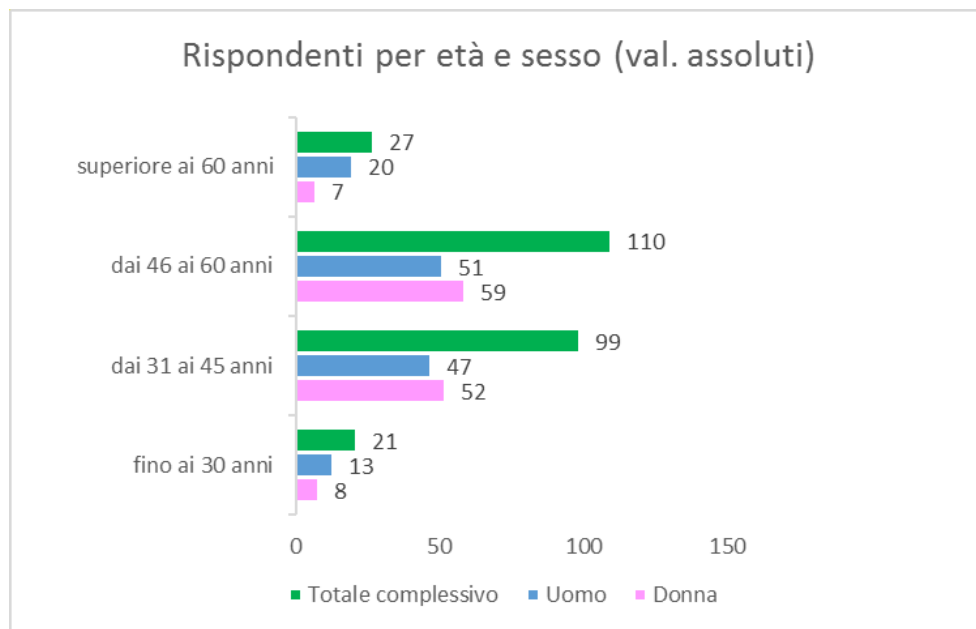


Grafico 1: Suddivisione dei rispondenti suddivisi per fasce d'età e sesso

Quasi il 30% dei rispondenti (74 unità) è residente in provincia di Bologna, mentre la provincia meno "rappresentata" è quella di Parma (solo 6 cittadini). Consistente la rappresentanza di piacentini (oltre 30 unità) e modenesi (più di 40). Buona la partecipazione dei forlivesi/cesenati e ravennati (tutti superiori alle 25 unità).

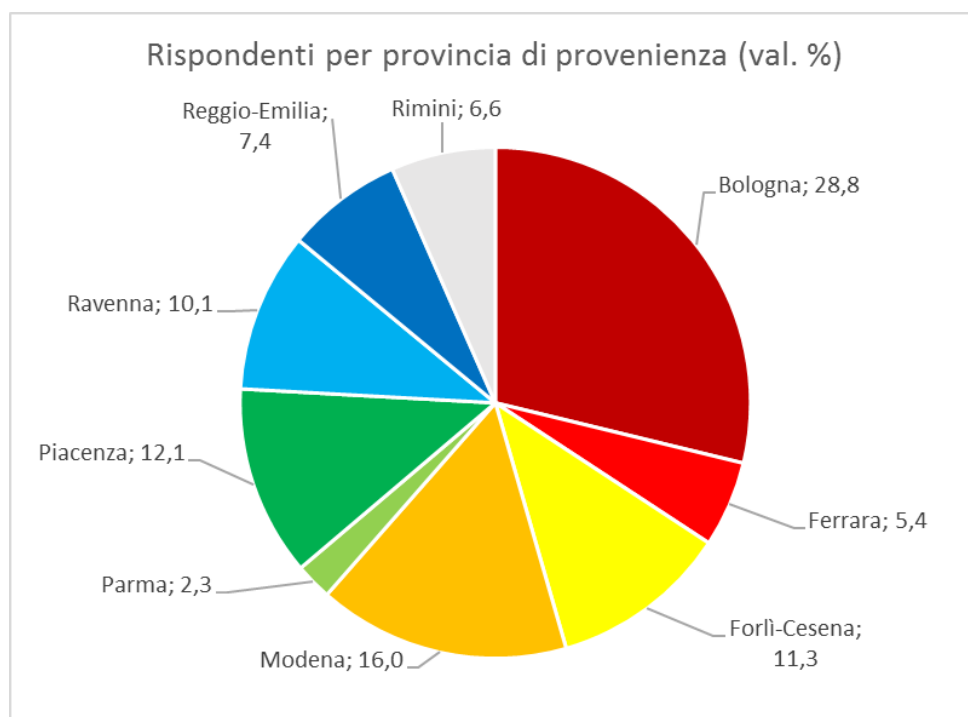


Grafico 2: Suddivisione dei rispondenti per provincia

Tra i rispondenti, **più di 2/3 hanno preso parte ad un percorso partecipativo**, prevalentemente le donne. I giovani con meno di 30 anni sono inferiori al 10%, poco di più le persone che hanno più di 60 anni (27 unità).

Tra i **178 rispondenti che hanno partecipato ad un percorso**, oltre il **90%** ha giudicato abbastanza o molto interessante la partecipazione al progetto stesso, con netta prevalenza della modalità molto. Il voto medio espresso è di 7,4 e quasi il 90% ha espresso una valutazione positiva (vale a dire superiore al 6).

Tra queste 178 persone, il 46,6% sono amministratori locali o dipendenti pubblici, il 28,4% sono stati coinvolti a titolo di cittadini e il 25% rappresentavano associazioni o comitati.

Queste percentuali sono leggermente diverse se si analizzano le risposte relative al solo sottoinsieme dei percorsi finanziati dalla L.R. 3/2010. Infatti, la percentuale di amministratori/dipendenti pubblici rimane pressoché invariata (46,3%), mentre la percentuale di rappresentanti di associazioni sale al 30,5% e scende la percentuale di persone coinvolte a titolo di cittadini (23,2%).

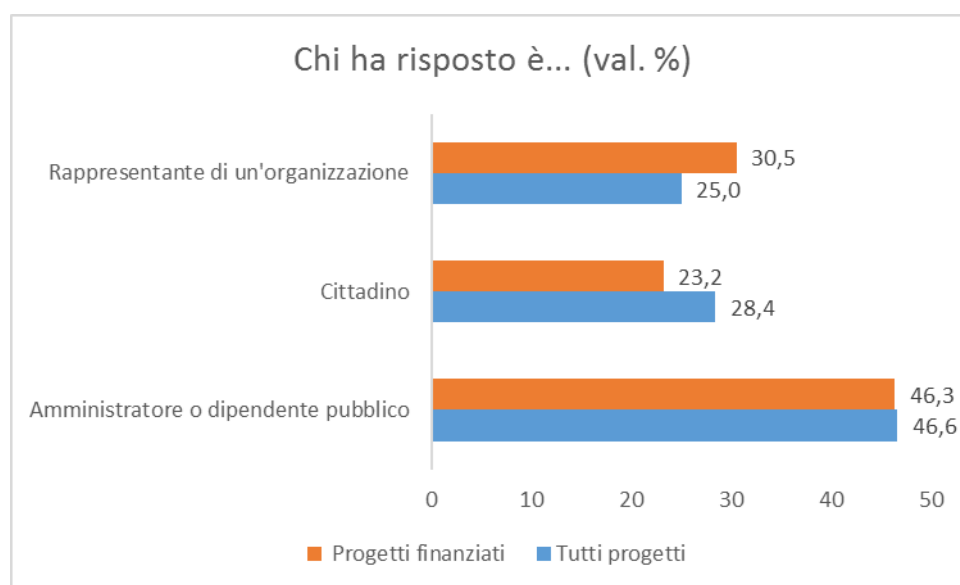


Grafico 3: Persone che hanno preso parte ad un percorso partecipativo. Suddivisione in relazione al sottoinsieme dei progetti finanziati dalla L.R. 3/2010 e per tipologia di rispondenti.

Non cambia invece la percentuale di rispondenti che giudica abbastanza o molto interessante la partecipazione, se consideriamo solo il sottoinsieme dei percorsi finanziati, con un voto medio di 7,6 (invece di 7,4)

Oltre l'86% dei rispondenti ritiene che i percorsi partecipativi riescano ad incidere sulle politiche pubbliche.

Interessante anche in questo caso la lettura del dato scorporato per "tipologia" di rispondente. Infatti, la percentuale sale al **95% tra gli amministratori /dipendenti pubblici** e scende sino **all'80% tra cittadini e rappresentanti di associazioni e comitati.**

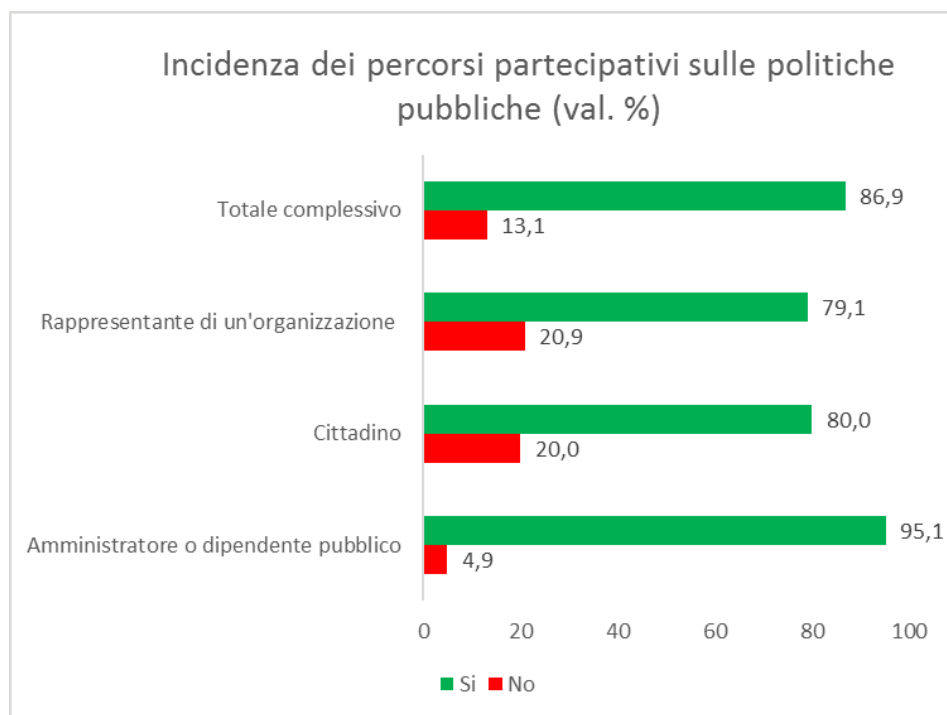


Grafico 4: visualizzazione risposte in merito alla domanda "Ritiene che i percorsi partecipativi incidano sulle politiche pubbliche" e suddivisione in merito alla "tipologia" di rispondente.

Oltre l'**80% dei rispondenti conosce qualche forma di partecipazione** prevista negli statuti comunali. Tra questi, quella più conosciuta è la **petizione** (oltre il 70%), seguita da interrogazione e referendum (entrambe con percentuali comprese tra il 60% ed il 65%). Anche le altre forme di partecipazione superano il 50%. Tra quelli che hanno indicato la voce altro (una trentina), le più gettonate sono le consulte.

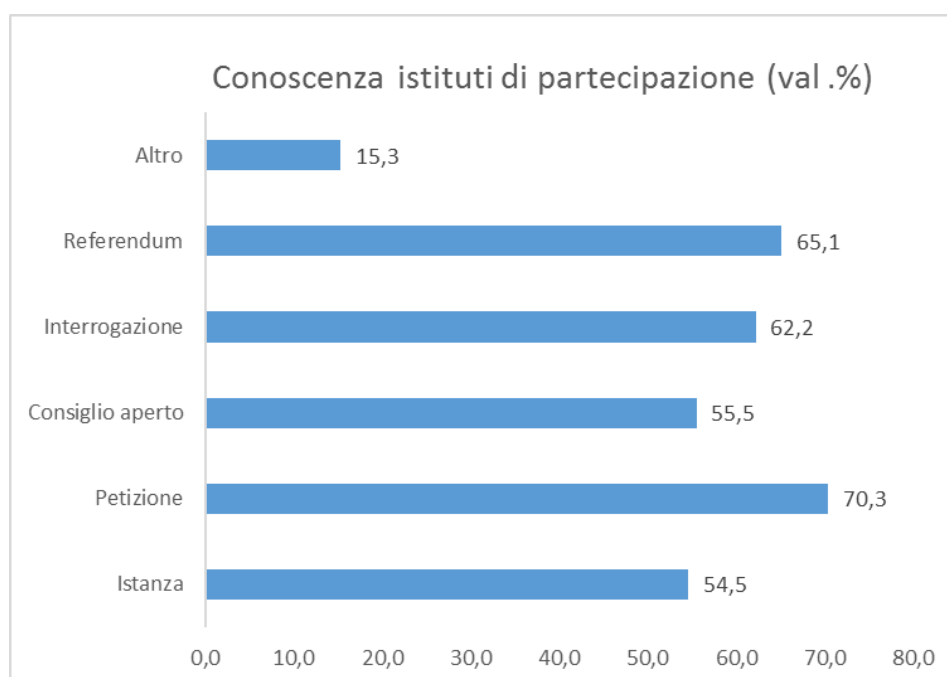


Grafico 5: Conoscenza istituti di partecipazione "tradizionali"

Oltre il **60%** di quelli che hanno compilato il questionario conosce la **legge regionale 3/2010**, una parte consistente di questi ultimi ha preso parte ad un percorso partecipativo.

Tra chi ha preso parte ad un percorso finanziato la percentuale di conoscenza della l.r. 3/2010 cresce sino all'80 %.

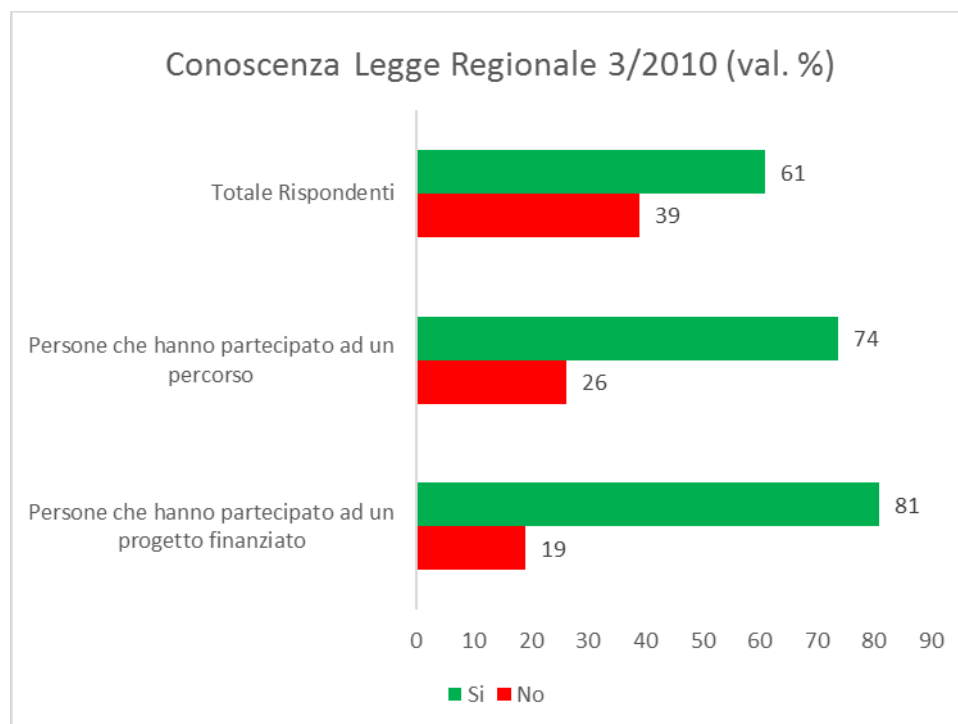


Grafico 6: Conoscenza della L.R. 3/2010 e raffronto tra le risposte del totale dei rispondenti, il totale delle persone che hanno partecipato ad un percorso partecipativo e totale delle persone che hanno partecipato ad un percorso finanziato dalla L.r.3/2010

Circa il **75% dei rispondenti** ha detto di essere interessato a ricevere ulteriori informazioni sulla partecipazione e a prendere parte al percorso di revisione della legge. Una quarantina di essi ha espresso proposte/suggerimenti.

Proposte / suggerimenti / osservazioni ⁷

Come accennato in premessa, la L.R 3/2010 ha certamente una valenza di promozione della partecipazione a tutto campo, tuttavia, nell'esperienza di questi 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, poiché parte di queste riguardano espressamente aspetti e caratteristiche tecniche del cosiddetto bando annuale.

Quindi 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

⁷ Proposte /suggerimenti/osservazioni è la denominazione della domanda n. 11. Nel testo si utilizzerà in seguito solo il termine proposta.

Inoltre alcune di queste proposte, come ad esempio le indicazioni relative alla durata e ai tempi dei percorsi partecipativi, possono essere declinate sia in termini di modifica normativa, che in termini di applicazione specifica di regolamentazione del Bando annuale.

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 terziarietà 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 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

Conclusioni

Il questionario si poneva innanzitutto l'obiettivo di sondare la conoscenza di alcuni istituti di partecipazione e della legge 3/2010. In base ai risultati delle risposte si può affermare che esiste una buona percentuale di persone consapevoli che, negli statuti comunali, sono previsti questi strumenti di partecipazione (petizione, istanza, referendum, ecc....) e soprattutto che anche la L.R. 3/2010 è abbastanza conosciuta.

Naturalmente tra chi ha preso parte a percorsi partecipativi, soprattutto se finanziati dalla legge, la percentuale di persone che conosce la legge regionale stessa cresce sino all'80%.

il dato, forse più interessante, che emerge da questa semplice indagine è quello evidenziato dal grafico n.4, vale a dire l'analisi delle risposte al quesito *"Ritiene che i percorsi partecipativi possano incidere sulle politiche pubbliche?"* Si evidenzia che c'è un'alta percentuale di persone (oltre l'86%) che ritiene vi sia un'incidenza ed un impatto dei percorsi partecipativi sulle politiche pubbliche. Questa percentuale, se si scorporano i dati per tipologia di "rispondente", mostra come amministratori e dipendenti pubblici siano fortemente convinti di tale impatto, mentre, per i

cittadini e i rappresentanti di associazioni e movimenti, la percentuale scende un po', pur rimanendo su valori elevati (80%).

Molte delle proposte di modifica, sia relative ad aspetti normativi, che ad aspetti propri dello strumento del bando annuale, sono puntuali e rilevano una buona conoscenza della legge e della sua applicazione in questi cinque anni.

In particolare sono da sottolineare alcune proposte ed osservazioni: come quelle relative all'aspetto dell'**inclusività** necessaria nell'ambito dei percorsi partecipativi e del valore che ne consegue in relazione all'aumento del capitale sociale.

Nell'ottica del percorso di revisione della legge assume un ruolo centrale il tema della **valutazione** ex post dei processi, non solo in relazione al singolo percorso, ma, anche, in relazione ad un'analisi di un più generale impatto della cultura della partecipazione sulle scelte pubbliche, così da creare maggiore coesione sociale, elevare la qualità delle risorse immateriali come la fiducia collettiva, e soprattutto favorire la partecipazione delle persone, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni ⁸.

Allegati:

format questionario "Cittadino protagonista"

⁸ L.R. 3/2010 art. 2



Partecipazione: raccontaci la tua esperienza

La Regione Emilia-Romagna, dal 2010, ha una legge che promuove la partecipazione e che prevede, dopo cinque anni di applicazione, una valutazione dell'esperienza compiuta per poter dar luogo ad un processo virtuoso di modifica allo scopo di riapprovare una legge aggiornata alle esigenze che sono maturate nella società regionale riguardo alle pratiche partecipative.

In vista di questa revisione l'Assemblea legislativa regionale ritiene utile attuare un percorso di **“ascolto partecipato”** che, nel corso dei prossimi mesi, interPELLI, con modalità e strumenti adeguati, i diversi soggetti del territorio, qualificando così lo svolgimento di un percorso di revisione partecipato con larga consultazione dei cittadini, dei rappresentanti degli enti locali, del mondo delle associazioni, degli operatori sia pubblici che privati.

Il breve questionario che Le chiediamo di compilare rappresenta il primo passo di questo percorso.

1. Ha mai preso parte ad un percorso partecipativo? (In caso negativo, vada al quesito numero 7)

- Sì
- No

1.1 Quale?

A quale percorso ha partecipato?

Titolo

Da chi era promosso?

1.2 Oggetto del percorso

Quale era la tematica oggetto del percorso?

- Ambiente
- Territorio
- Welfare
- Statuti e regolamenti
- Ricostruzione
- Fusione di Comuni
- Bilancio partecipativo

Altro (specificare)

Specificare (se si è selezionato "altro" alla domanda precedente)

2. Il percorso era finanziato dalla legge regionale 3/2010?

- Sì
 No
 Non so

3. A che titolo era stato coinvolto nel progetto?

- Cittadino
 Amministrazione
 Rappresentante di un'organizzazione (associazione di volontariato, di categoria, ecc.)

4 Quanto ritiene sia stato interessante aver partecipato a questo percorso o progetto? (1:Per nulla 2:Poco 3:Abbastanza 4:Molto)

1 2 3 4

Valutazione

Perchè?

5. Esprima una valutazione complessiva sul percorso partecipativo (dove 1 è la valutazione minima, 10 la massima)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Valutazione

6. E' stato informato sugli esiti del percorso partecipativo?

- Sì
 No

7. Ritiene che i percorsi partecipativi riescano ad incidere sulle politiche pubbliche?

- Sì
 No

Forme di partecipazione nei comuni

8. Negli statuti comunali sono solitamente previsti degli istituti o forme di partecipazione. Ne conosce qualcuno?

- Sì
 No

Se sì, quali?

- Istanza
 Petizione

- Referendum
- Consiglio aperto
- Interrogazione
- Altro (specificare)

Specificare (se si è selezionato "altro" alla domanda precedente)

LEGGE REGIONALE N. 3/2010

L'Emilia-Romagna è tra le poche regioni italiane che ha una legge sulla partecipazione, la l.r. n. 3/2010.

9. La conosce? (in caso negativo, vada al quesito n. 12)

- Si
- No

10. Come ne è venuto a conoscenza? (massimo 2 risposte)

- Comune
- Associazione
- Internet
- Social network
- Passaparola
- Altro (specificare)

Specificare (se si è selezionato "altro" alla domanda precedente)

11. Eventuali proposte/suggerimenti/osservazioni per migliorare la legge

12. E' interessato a ricevere ulteriori informazioni sulla partecipazione e a prendere parte al percorso di revisione della legge?

- Si
- No

Se interessato, indichi per cortesia l'indirizzo mail al quale le invieremo le comunicazioni

INFORMAZIONI ANAGRAFICHE

Sesso

- Uomo
- Donna

Fascia d'età

- fino ai 30 anni
- dai 31 ai 45 anni
- dai 46 ai 60 anni
- dai 61 ai 75 anni
- superiore ai 75 anni

Comune di residenza

Provincia ▼

[Informativa sulla privacy](#)

Grazie della collaborazione. I risultati dei questionari raccolti e gli aggiornamenti relativi al percorso di revisione della legge saranno resi disponibili sulle pagine web all'indirizzo:

<http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia>