

<p>RELAZIONE ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA</p> <p>L.R. n.3/2010 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”</p>	<p>2016</p>
	<p>Novembre</p>
<p>Giunta Regionale Emilia-Romagna</p> <p>Assessorato Bilancio, Riordino istituzionale, Risorse umane e Pari opportunità</p>	

## Sommario

PREMESSA .....	3
1. Il quadro normativo europeo e la legislazione regionale in materia di democrazia partecipativa .....	8
1.1 Il quadro normativo europeo.....	8
1.2 La legislazione regionale .....	12
2. L'analisi quantitativa dei processi partecipativi in Emilia-Romagna ...	21
2.1 I processi partecipativi nel periodo 2012-2016 .....	21
2.2 I Processi partecipativi nel confronto 1994-2011 e 2012-2016 .....	31
3. L'analisi qualitativa della partecipazione in Emilia-Romagna .....	38
3.1 Le prospettive di sviluppo della partecipazione .....	39
3.2 Il miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi .....	40
3.3 L'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise .....	41
3.4 L'aumento della condivisione delle scelte pubbliche.....	42
3.5 Il miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica .....	43
3.6 Il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini.....	44
3.7 L'accresciuta qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche in funzione dei processi partecipativi .....	46
3.8 Valutazioni conclusive sui risultati dell'indagine qualitativa .....	46
4. La partecipazione al servizio delle politiche regionali.....	51

## PREMESSA

La Regione Emilia-Romagna ha approvato nel febbraio 2010 la legge n.3 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", meglio conosciuta come legge regionale sulla partecipazione.

La legge regionale 3/2010, di iniziativa dell'Assemblea legislativa, diede vita ad un ampio dibattito e confronto tra Giunta e Assemblea già nella fase di elaborazione della proposta legislativa. Dibattito accomunato da una esigenza condivisa: contribuire a dare concreta rilevanza alla democrazia partecipativa promuovendo l'inclusione dei cittadini e dei soggetti organizzati nei processi decisionali pubblici -di livello locale e regionale.

L'esigenza di adottare una normativa regionale sulla partecipazione - oltre a rafforzare la stessa democrazia rappresentativa, ideale fondativo della Costituzione italiana, dello Statuto regionale e, non da ultimo, del Trattato costitutivo dell'Unione europea- era mossa dall'intento di definire soluzioni moderne adatte ad incrementare la coesione sociale attraverso il confronto costante ed inclusivo di tutti gli attori destinatari delle decisioni pubbliche.

In altre parole: "il legislatore intese creare una cornice di sistema che potesse offrire un'opportunità di crescita politico-culturale nelle amministrazioni pubbliche, spazio e ruolo alla collettività, occasioni di semplificazione amministrativa. Obiettivi che la l.r. 3/2010 esplicita nei principi e nel modello che propone. "Gli obiettivi della legge appaiono al contempo ambiziosi e necessari; essi si orientano verso il tentativo di superare i diffusi fenomeni di sfiducia dei cittadini nelle istituzioni, di rinuncia al confronto critico sulle scelte di politica pubblica, di limitato interesse nella cura dei beni comuni, di insoddisfazione nei confronti della pubblica amministrazione. La legge si pone l'obiettivo dell'inclusione dei cittadini, affinché essi possano tornare ad essere cittadini attivi e consapevoli, partecipi e più vicini alle scelte di sviluppo e gestione dei contesti sociali nei quali vivono. La posta in gioco è alta e parte dal contesto locale, in quanto evidente dimensione di prossimità; la sfida è rivolta dunque alle amministrazioni locali che la legge incentiva con finanziamenti pubblici messi a disposizione dalla Regione, ma anche con altri strumenti di sostegno sia di natura formativa -offrendo supporto metodologico all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi- che informativa e di mediazione finalizzata alla partecipazione e alla promozione del confronto democratico e inclusivo".<sup>1</sup>

Unico esempio, nel panorama italiano, che precedette la legge regionale n.3 del 9 febbraio 2010 dell'Emilia-Romagna fu quello della Regione Toscana che approvò la legge sulla partecipazione il 27 dicembre 2007 (l.r. 69), prima legge regionale dedicata ad incentivare e diffondere nuove forme e metodi per l'inclusione dei cittadini attivando il dialogo e il confronto nella fase preliminare che anticipa la decisione pubblica. Si trattò di un interessante precedente

<sup>1</sup>Considerazioni già richiamate nella Relazione sulla partecipazione in Emilia-Romagna, deliberata dalla Giunta regionale con atto n. 655/2015, documento di base per la Sessione annuale di partecipazione svoltasi in Assemblea legislativa il 7 luglio 2015.

sul quale si soffermò l'attenzione del nostro legislatore che seguì da vicino l'evolversi delle fasi di predisposizione del testo normativo toscano valutando anche i primi risultati derivanti dall'attuazione di quella legge pionieristica.

Il "modello" emiliano-romagnolo assunse un tratto proprio, distinto dall'esperienza toscana, sotto vari aspetti. Primo fra tutti: la legge 3/2010 non individua modalità partecipative definite (come invece si riscontra nella legge toscana del 2007, che "distingue due modalità di attuazione: il dibattito pubblico condotto sulle opere di impatto rilevante e i più generali processi partecipativi. Il dibattito pubblico è un percorso elaborato sotto la supervisione dell'Autorità regionale toscana e prefigura un ruolo politico determinante della Regione sulle scelte in questione")<sup>2</sup> ma lascia spazio ad una valutazione autonoma, demandata ai soggetti interessati ad avviare un processo partecipativo, circa i metodi più adatti e consoni allo specifico oggetto.

La legge 3/2010, quasi a bilanciare l'opzione di flessibilità sui metodi, dedica ampio spazio alla definizione puntuale delle caratteristiche proprie alle quali va ricondotto il processo partecipativo. Tanto all'articolo 2 dedicato agli obiettivi della legge quanto all'art. 10 emergono le caratteristiche salienti dei processi partecipativi che sono (parafrasando la legge): percorsi di discussione organizzata che debbono garantire la massima informazione quale premessa necessaria atta a consentire ai cittadini di accedere facilmente ad un set di conoscenze il più possibile condiviso, che faciliti e renda efficace il processo dialogico tra cittadini e istituzioni per ottenere una completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi, dei bisogni sulla questione oggetto di confronto e giungere ad una mediazione o negoziazione ricercando un accordo delle parti coinvolte. Il processo partecipativo è un percorso di discussione organizzata riferito a progetti, ad atti normativi o procedure amministrative nella loro interezza o ad una loro parte, iniziative o scelte pubbliche riferite a qualsiasi settore di competenza rispetto alle quali l'amministrazione non abbia ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto alcun atto definitivo. Percorso che deve tendere a non aggravare i tempi della decisione né deve incidere negativamente sui tempi stabiliti dalle norme per la conclusione dei procedimenti amministrativi e per tanto deve individuare tempi certi stabiliti all'avvio del percorso e condivisi tra i diversi attori coinvolti intesi come tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari singolarmente o collettivamente delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica generale o settoriale o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza dell'amministrazione pubblica.

Un altro elemento peculiare della legge 3/2010: si afferma la non cedevolezza dell'autonomia decisionale posta in capo agli organi politici dell'amministrazione titolare delle politiche pubbliche, ma si valorizzano gli esiti del processo di democrazia partecipativa. La legge, infatti, prevede che il percorso deve concludersi con un documento di proposta partecipata predisposto congiuntamente dai soggetti (pubblici e privati) coinvolti nell'esperienza

---

<sup>2</sup>Si veda A. Mengozzi *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2011, pp. 255-295

partecipativa e del quale le amministrazioni titolari della decisione pubblica devono tenere conto nelle loro deliberazioni, motivando ampiamente le eventuali ragioni in base alle quali l'amministrazione ritiene di non accogliere in tutto o in parte i contenuti del documento scaturito dal percorso partecipativo, assumendosi così l'onere (politico) di rendere esplicita una deliberazione difforme da quella scaturita dal confronto con la comunità coinvolta.

Ulteriore aspetto distintivo della legge regionale dell'Emilia-Romagna, rispetto a quella della vicina Toscana, riguarda i poteri e le competenze della figura garante della partecipazione. La legge 3/2010 affida le funzioni di garante della partecipazione ad un dirigente, scelto in seno alla struttura dell'Assemblea legislativa e nominato dal Presidente dell'organo elettivo, che svolge le funzioni attribuitegli senza ulteriori oneri per l'amministrazione. Il Tecnico di garanzia si occupa di fornire consulenza alla progettazione, elaborare linee guida, rilasciare la certificazione di qualità dei progetti inoltrati, valutare i progetti *in itinere* ed *ex post*, svolgere attività di mediazione in caso di controversie legate all'avvio del percorso partecipativo, garantire adeguata comunicazione sulla cultura della partecipazione, proporre obiettivi di qualificazione professionale dei dipendenti e amministratori locali in materia di partecipazione. L'elemento che attribuisce maggiore rilievo e distinzione alla figura del Tecnico di garanzia - e al modello di governance emiliano-romagnolo per l'attuazione delle politiche di impulso alla partecipazione - riguarda il ruolo che gli viene attribuito quale presidente del Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali (art.7), organismo composto da un dirigente della Giunta regionale e da due esponenti del mondo degli enti locali, designati dal Consiglio delle autonomie locali. In questo modo si realizza una forte connessione (tecnica) tra Assemblea legislativa, Giunta regionale e Autonomie locali; l'originalità di tale modello integrato e collaborativo trova il suo più qualificato momento di espressione nella attività congiunta che la legge attribuisce al Nucleo tecnico. Essa riguarda principalmente la collaborazione finalizzata alla predisposizione della Relazione annuale sull'andamento delle esperienze partecipative a livello regionale e del Programma annuale di azioni per il sostegno di tali percorsi. Entrambi i documenti costituiscono la base per i lavori della Sessione annuale per la partecipazione (art.6) che si svolge presso l'Assemblea legislativa cui compete l'approvazione della Relazione e del Programma di lavoro della Giunta. Nell'ambito del Nucleo tecnico vengono condivisi i contenuti di tali documenti (predisposti e proposti dalle strutture della Giunta), valutati i margini di ulteriori iniziative di sostegno, analizzati e condivisi i contenuti dei Bandi annuali per la concessione dei contributi regionali, suggerite azioni di comunicazione e promozione, sostenute attività seminariali e di coinvolgimento dei destinatari della legge regionale. Dunque il Tecnico di garanzia, espressione dell'Assemblea legislativa, è figura centrale di coordinamento, guida delle diverse componenti presenti nel Nucleo tecnico e quindi responsabile delle attività che da esso scaturiscono. L'impulso alla collaborazione che il Tecnico imprime al Nucleo è dunque fattore determinante e vincente del modello descritto dalla legge 3/2010.

Per il carattere innovativo e sperimentale della legge regionale 3/2010, venne introdotta la clausola valutativa prevista dall'articolo 18. La struttura alquanto complessa della

clausola valutativa contenuta nella legge riflette la peculiarità della natura del tema, le finalità e gli ambiziosi obiettivi cui essa tende che potremmo dire, in sintesi, essere orientati ad accrescere la sensibilità politico-culturale dell'intera comunità di amministratori e amministrati.

Giunta regionale e Assemblea Legislativa, nell'ambito dei lavori della Sessione annuale di partecipazione svoltasi nel mese di giugno 2016, avendo considerato, da un lato, la specificità delle clausole valutative prescritte dalla l.r. 3/2010 e, dall'altro, l'anno di avvio effettivo della legge regionale (2012), hanno concordato di presentare la prevista Relazione nel corso dell'ultimo trimestre del 2016 in modo tale da poter offrire elementi quantitativi e qualitativi che tengano conto anche degli esiti dell'ultimo Bando per la concessione dei contributi (approvato il 27 giugno 2016).

La clausola valutativa prevede di esaminare diversi aspetti di natura quantitativa e qualitativa che consentano all'Assemblea legislativa di discutere dell'esperienza compiuta anche tenendo conto delle esperienze di altre Regioni italiane e della normativa europea in merito.

Per quanto riguarda gli aspetti qualitativi, la clausola prevede l'approfondimento di numerosi elementi invero non semplici da trattare. In particolare, si richiamano di seguito i contenuti che la Relazione, ai sensi dell'art. 18, deve considerare:

- l'incremento qualitativo dei processi partecipativi nella Regione Emilia-Romagna;
- le prospettive di ulteriore sviluppo della partecipazione;
- il miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- l'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise, successivamente realizzate;
- l'aumento della condivisione delle scelte pubbliche;
- il miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica;
- il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini;
- l'accresciuta qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni e della flessibilità del suo utilizzo, in funzione dei processi partecipativi.

Per ottemperare alle disposizioni contenute nella clausola valutativa dell'art. 18 è stato necessario costituire uno staff di ricerca che ha coinvolto le più adeguate professionalità esperte in materia di partecipazione, di statistica e di legislazione che hanno dedicato diversi mesi per la messa a punto del progetto, la elaborazione degli strumenti di indagine, la sua realizzazione sul campo, le successive elaborazioni dei dati e la predisposizione della relazione di commento sull'esito della ricerca.

Nel primo capitolo della presente Relazione, come inquadramento generale, si presenta uno schema di riferimento attinente la normativa europea sul tema della partecipazione, al quale segue un'analisi della normativa regionale resa possibile grazie ad una specifica indagine

RELAZIONE ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA (articolo 18, l.r. n.3/2010) - Giunta regionale Emilia-Romagna  
effettuata mediante la predisposizione di un questionario sottoposto alle Regioni in  
collaborazione con l'Osservatorio legislativo italiano.

Nel secondo capitolo si presentano i dati quantitativi che consentono di comprendere la dimensione delle esperienze partecipative in Emilia-Romagna con specifici focus dedicati ai soggetti che hanno attivato percorsi partecipativi, alla localizzazione a livello provinciale, agli ambiti di politiche pubbliche interessati dai percorsi di partecipazione e agli specifici temi, alle metodologie impiegate, al numero di cittadini coinvolti. In particolare, viene proposta nel primo paragrafo una lettura del fenomeno attraverso l'esame dei dati per singole annualità a partire dall'attuazione della legge regionale (2012-2013-2014-2015-2016<sup>3</sup>); successivamente viene presentata un'analisi quantitativa in dimensione comparata strutturata in due distinte dimensioni temporali: 1994-2011 (periodo precedente all'effettiva attuazione della legge regionale) e 2012-2016 (distinguendo per questo gruppo tra i progetti partecipativi che hanno una correlazione con i Bandi regionali e quelli invece avviati autonomamente), allo scopo di osservare gli effetti generati dalla legge regionale e, in special modo, dai Bandi ad essa correlati.

Il terzo capitolo della Relazione è dedicato all'analisi qualitativa delle esperienze partecipative realizzate in Emilia-Romagna, così come espressamente previsto dalla clausola valutativa della legge regionale 3/2010. E' stata a tal fine condotta una indagine *ad hoc* che ha utilizzato diverse tecniche e distinti target di riferimento, come meglio descritto nel capitolo cui si rimanda per i dettagli metodologici.

Il quarto ed ultimo capitolo presenta in forma sintetica le attività realizzate dalla Giunta regionale a supporto dei processi partecipativi promossi dai diversi assessorati regionali e illustra gli strumenti utili a cittadini e amministrazioni che costituiscono un adeguato sostegno di natura informativa alla base di ogni processo di democrazia deliberativa.

In Appendice sono raccolte schede sinottiche sui singoli progetti finanziati dalla Regione a partire dal 2012 anno di approvazione del primo Bando per la concessione di contributi, nonché l'intero piano di elaborazione della analisi qualitativa svolta in vista della Relazione sulle clausole valutative. Vengono inoltre offerti quadri sinottici sui processi partecipativi promossi dagli assessorati regionali a partire dal 2011.

---

<sup>3</sup>I dati riferiti al 2016 verranno trattati soltanto in alcune elaborazioni presentate nei successivi capitoli, in quanto alla data di chiusura della presente Relazione (settembre 2016) non tutti i progetti ammessi a contributo regionale in base al Bando approvato con delibera della Giunta regionale 979/2016 hanno avuto avvio.

# 1. Il quadro normativo europeo e la legislazione regionale in materia di democrazia partecipativa

## 1.1 Il quadro normativo europeo

La normativa europea in materia di democrazia partecipativa trova il suo principale fondamento nel testo Trattato di Lisbona. Il Titolo II del nuovo Trattato sull'Unione Europea si occupa delle disposizioni relative ai principi democratici, e riproduce senza sostanziali modificazioni le norme già contenute nel Trattato costituzionale. In particolare, l'art. 10, par. 3, TUE sancisce il diritto per ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione. L'art. 11, poi, specifica le modalità con cui il principio della democrazia partecipativa si concretizza, offrendo ben quattro strumenti di partecipazione transnazionale: informazione, consultazione, dialogo e definizione dell'agenda sono concetti chiave che aprono molte nuove opportunità ai cittadini dell'Unione.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la partecipazione non era riconosciuta come un principio costituzionale vero e proprio. La necessità di promuovere un dialogo sociale ha trovato espressione, prima del Trattato, in una serie di atti e iniziative, quali:

- il Libro bianco sulla Governance europea (2001), che ponendosi l'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione europea attraverso la società civile, ha posto l'attenzione sulla necessità di dialogo tra le istituzioni e i cittadini;
- 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" (2002), attraverso la quale l'UE sottolinea che la partecipazione, l'apertura, l'efficacia e la coerenza sono i principi generali che sottendono alla consultazione;
- la 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": [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_it.htm) , che permette la consultazione dei cittadini attraverso questionari online, o l'invio di osservazioni attraverso specifici format;
- il Libro verde per promuovere l'iniziativa europea per la Trasparenza (IET) (2006), per la salvaguardia del dialogo con le parti sociali dal rischio della prevalenza di gruppi di pressione e di lobbies organizzate;
- la comunicazione della Commissione riguardante l'Iniziativa europea per la trasparenza "Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (registro e codice di condotta)" (2008), è stata prevista l'istituzione, su base



RELAZIONE ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA (articolo 18, l.r. n.3/2010) - Giunta regionale Emilia-Romagna  
volontaria, di un registro per i rappresentanti di interesse e l'elaborazione di un codice di condotta per rendere più trasparenti le attività svolte.

Tornando ai contenuti dell'art. 11 del TUE, si può osservare come i primi tre paragrafi si occupano della partecipazione della società civile alla vita politica dell'Unione europea, stabilendo che:

*"1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate".*

Come è noto, ampia rilevanza ricopre lo strumento della **consultazione**. Si ricorda in particolare che per quanto riguarda la fase antecedente la proposta di atti legislativi, l'art. 2 del Protocollo n. 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, stabilisce che

*"Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste"*

la Commissione non procede a dette consultazioni solo nei casi di straordinaria urgenza.

Ruolo fondamentale nel dialogo civile è svolto dal Comitato Economico e sociale europeo (CESE), organo consultivo indipendente delle istituzioni dell'UE. Nel Protocollo sulla cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato economico e sociale europeo (2012/C 102/01), viene chiarito che:

*"Il Comitato ha una responsabilità particolare nel tradurre concretamente in realtà il concetto di democrazia partecipativa, e il trattato sull'Unione europea gli conferisce più ampie possibilità di svolgere il suo ruolo di intermediario privilegiato nel dialogo tra la società civile organizzata e le istituzioni dell'UE".*

Alla luce dell'articolo 11 del TUE, la Commissione e il Comitato cooperano al fine di rafforzare ulteriormente la partecipazione e il dialogo con le organizzazioni della società civile, a livello sia nazionale che europeo, e per promuovere un maggiore coinvolgimento di dette organizzazioni nel processo di formazione delle politiche comunitarie e di preparazione della normativa europea. La Commissione e il Comitato collaborano a tal fine e in particolare tramite il gruppo di contatto istituito dal Comitato.

*"Per quanto concerne la sua politica di consultazione, la Commissione ricorre al Comitato, ove pertinente, in primo luogo per approfondire i propri rapporti con la società civile organizzata, sia all'interno che al di fuori dell'Unione europea. In questo contesto, il Comitato appoggia la Commissione attraverso l'organizzazione di audizioni, seminari e convegni congiunti con i*

*soggetti interessati su specifiche questioni politiche di interesse comune e quando dispone di conoscenze e competenze adeguate per pronunciarsi"* (Paragrafo III, punto 13., del Protocollo).

L'art. 11, par. 4, TUE prevede un coinvolgimento diretto ed effettivo dei cittadini nel processo decisionale europeo. La previsione dello strumento dell'**iniziativa popolare** rappresenta una novità fondamentale che introduce per la prima volta la nozione di democrazia partecipativa nel panorama politico europeo. Tale misura fornisce dunque ai cittadini europei i mezzi per far sentire direttamente la loro voce, posto che purtroppo mancano nell'Unione europea strumenti di democrazia realmente diretta quali il referendum:

*"I cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati".*

Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

La definizione degli aspetti procedurali è demandata quindi a regolamenti adottati con la procedura legislativa ordinaria. Si rileva che l'iter del regolamento attuativo dell'art. 11, par. 4, TUE è iniziato prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009, cui è seguito il Libro Verde della Commissione dell'11 novembre 2009.

Al termine di tale percorso è stato approvato il Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini. Il punto 1 dei considerando di tale Regolamento stabilisce che

*"[i]l trattato sull'Unione europea (TUE) rafforza la cittadinanza dell'Unione e potenzia ulteriormente il funzionamento democratico dell'Unione, prevedendo, tra l'altro, che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione mediante l'iniziativa dei cittadini europei. Tale procedura offre la possibilità ai cittadini di rivolgersi direttamente alla Commissione sottoponendole una richiesta in cui la invita a presentare una proposta di un atto legislativo dell'Unione, ai fini dell'applicazione dei trattati, analogamente al diritto conferito al Parlamento europeo a norma dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e al Consiglio a norma dell'articolo 241 TFUE".*

Tale regolamento disciplina le modalità con cui i cittadini dell'Unione possono chiedere direttamente alla Commissione europea di presentare, nell'ambito delle sue attribuzioni, un'adeguata proposta su temi per i quali i cittadini ritengono necessario un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.

La procedura è sostanzialmente divisa in cinque fasi: registrazione presso la Commissione di una proposta d'iniziativa dei cittadini, a cura degli organizzatori; raccolta delle dichiarazioni di sostegno di non meno di un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri; verifica e certificazione delle dichiarazioni di sostegno da parte degli Stati membri; presentazione dell'iniziativa alla Commissione; esame dell'iniziativa da parte della Commissione e sua comunicazione in merito alle conclusioni giuridiche e politiche.

Nel sito della Commissione europea, diritto d'iniziativa dei cittadini europei <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=it> , sono consultabili sia le iniziative aperte alla firma che le iniziative riuscite. In particolare, appare significativo segnalare che nell'elenco contenente le iniziative che hanno raggiunto il numero di dichiarazioni di sostegno richiesto, sono riportate solamente tre iniziative<sup>4</sup> .

Si evidenzia che al termine del percorso, la Commissione ha solo un obbligo di informazione sull'eventuale azione che intende intraprendere e sui motivi per i quali decide o meno di agire nel senso indicato nell'iniziativa.

Volendo fare alcune considerazioni conclusive in tema di democrazia partecipativa, partendo anche dai dati riportati nella Guida metodologia per la gestione di processi di partecipazione integrati "PartecipAzioni: sostantivo, plurale", Quaderni della Partecipazione 01/16, Regione Emilia-Romagna<sup>5</sup>, si osserva che la partecipazione alle 16 consultazioni online della Commissione analizzate tra fine novembre 2014 e fine febbraio 2015, in termini numerici, appare abbastanza eterogenea: si va da più di 45.000 questionari inviati in occasione della revisione della politica europea in materia di agricoltura biologica, a poco più di 500 partecipanti alla consultazione sul nuovo quadro politico dell'UE in tema di salute e sicurezza sul lavoro. Quest'ultimo dato, in particolare, appare significativo nel mostrare quanto questo strumento di democrazia partecipativa sia di rilevanza strategica, ma certamente non ancora utilizzato e conosciuto appieno dai cittadini europei.

Infine, con riguardo all'innovativo potere di iniziativa dei cittadini dell'Unione (art. 11, par. 4 TUE), occorre rilevare la debolezza di tale potere dinanzi all'eventuale rifiuto della Commissione ad esaminare la proposta di iniziativa. Infatti, a differenza del potere di cui godono il Parlamento europeo ed il Consiglio nel caso in cui la Commissione non intenda dare seguito alle loro proposte, i cittadini che propongono un'iniziativa alla Commissione non hanno a loro disposizione degli strumenti giuridici utili ad opporsi al rifiuto della Commissione.

---

<sup>4</sup>Per approfondire: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>

<sup>5</sup>Per approfondimenti: par. 1.1.1 Le consultazioni online della Commissione europea: alcuni esempi, pagg.18-22 del testo citato.

## 1.2 La legislazione regionale

Al fine di riportare un quadro quanto più completo ed attuale della legislazione regionale in materia di democrazia partecipativa, nell'estate del corrente anno, la struttura regionale competente in materia di partecipazione ha elaborato una scheda di rilevazione sugli strumenti di partecipazione deliberativa, che è stata distribuita a tutte le Regioni per il tramite della segreteria dell'Osservatorio legislativo Interregionale (OLI), con sede presso il Consiglio della Regione Toscana. Questa rilevazione è stata effettuata al fine di verificare e comparare i diversi modelli regionali tra loro e confrontarli con quello della normativa della Regione Emilia-Romagna. Alla data del 18 novembre 2016 hanno risposto al questionario 11 Regioni (compresa la RER) e le Province Autonome di Bolzano e di Trento. La consultazione svolta si è basata sulla compilazione di una scheda suddivisa in tre sezioni: la Sezione A, dedicata agli strumenti di partecipazione previsti dallo Statuto dell'Ente; la Sezione B, da compilare nel caso di esistenza di legislazione specifica sulla partecipazione; la Sezione C, da compilare nel caso in caso di assenza di legislazione specifica sulla partecipazione.

Ciò che emerge in maniera più significativa dalla disamina delle schede, è che mentre solo tre Regioni hanno dedicato una specifica legge alla materia della partecipazione (Emilia-Romagna, Toscana e Piemonte), la maggior parte delle Regioni (e le Province Autonome) che hanno compilato il questionario, hanno elaborato leggi regionali di settore che prevedono specifici percorsi partecipativi, soprattutto in materia ambientale, di trasporti, di sanità e politiche sociali. Infine, il fatto che in alcune Regioni siano in corso di istruttoria legislativa specifici progetti di legge dedicati alla partecipazione è indicativo dell'attenzione e della rilevanza attribuita dalle amministrazioni regionali a questo istituto. Di seguito sono riportati alcuni dati utili alla comparazione delle discipline regionali.

### Strumenti di partecipazione previsti dallo Statuto

A livello statutario, gli strumenti di partecipazione riguardano, nella generalità dei casi, le istanze e petizioni, l'istruttoria pubblica, l'iniziativa legislativa popolare, i referendum (consultivi, abrogativi). In alcuni casi è sancito nello Statuto un generale diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini. Nella maggior parte dei casi, sono state fissate norme generali che riguardano strumenti di partecipazione/consultazione istituzionale (es. CAL, o Consiglio Regionale dell'Economia e del lavoro), strumenti di partecipazione e consultazione di cittadini e associazioni di rappresentanza dei cittadini e di audizione di soggetti pubblici e privati. Non sono state invece evidenziate previsioni statutarie dedicate a specifici strumenti di democrazia deliberativa.

### Leggi regionali dedicate alla partecipazione

Oltre alla Regione Emilia-Romagna, come ricordato in premessa, la **Regione Toscana** è stata la prima Regione a dedicare una specifica legge al tema della partecipazione. L'attuale legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), ha fatto seguito alla legge

RELAZIONE ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA (articolo 18, l.r. n.3/2010) - Giunta regionale Emilia-Romagna regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali). Le principali novità introdotte con la nuova normativa, che ricalca nell'impostazione quella precedente, sono:

- il passaggio da un'Autorità monocratica ad una collegiale, per garantire un maggiore pluralismo metodologico;
- i minori vincoli per l'avvio di un dibattito pubblico (che diventa anzi obbligatorio per opere oltre una certa soglia dimensionale) per favorire la realizzazione di tali esperienze partecipative;
- la modifica delle procedure di richiesta di sostegno per i processi partecipativi locali, con la previsione di un progetto preliminare semplificato al fine di evitare ai promotori inutili oneri in caso di mancato finanziamento.

La legge toscana prevede tra le proprie finalità quella di favorire la costruzione di processi di *policy-making* inclusivi e deliberativi, ovvero, di favorire spazi e momenti di dialogo pubblico nella fase preliminare di formazione di una decisione.

Per quanto riguarda i criteri e i parametri di qualità, la legge regionale n. 46 del 2013 individua una serie di requisiti che devono caratterizzare la richiesta di sostegno presentata da coloro che propongono un processo partecipativo (enti locali e/o cittadini): oggetto delimitato, durata ben definita, individuazione delle specifiche metodologie partecipative, inclusività, imparzialità della conduzione.

Per l'Amministrazione regionale, invece, è stato previsto lo strumento del dibattito pubblico, definito come "*processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti, e interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale*" (art. 7, c. 1). Il dibattito pubblico su opere di rilevanza regionale si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili, e può svolgersi anche in fasi successive, non oltre, però, l'avvio della progettazione definitiva. Il dibattito pubblico può essere attivato su richiesta del promotore dell'intervento, dagli enti locali interessati, da cittadini (previa raccolta di firme) oppure d'ufficio dalla stessa Autorità per la partecipazione.

La legge prevede l'istituzione dell'Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione, composta da tre esperti nominati dal Consiglio regionale (il cui supporto tecnico è garantito da uffici interni del Consiglio e della Giunta), che:

- attiva d'ufficio il Dibattito Pubblico nei casi di cui all'articolo 8, commi 1 e 2 della l.r. 46/2013;
- valuta e attiva, eventualmente, le procedure di Dibattito Pubblico sulle opere ed i progetti di cui all'articolo 8, commi 3 e 5 della l.r. 46/2013;
- valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi di cui al capo III della l.r. 46/2013;
- elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi di cui al capo III della l.r. 46/2013;

- definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno di cui all'articolo 14, comma 5 della l.r. 46/2013;
- valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi;
- approva il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio regionale; il rapporto deve contenere e motivare gli orientamenti e i criteri seguiti dall'Autorità nello svolgimento dei propri compiti nonché gli effetti rilevati;
- assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte.

I contributi regionali per i percorsi partecipativi sono concessi a seguito di valutazione dell'Autorità regionale, con cadenza quadrimestrale, delle richieste pervenute, secondo quanto previsto dalla legge e dalle linee guida emanate dalla stessa Autorità. La valutazione della qualità dei percorsi partecipativi riguarda la correttezza metodologica e la rilevanza/innovatività dei temi trattati. La legge regionale prevede specifici strumenti di monitoraggio dei percorsi partecipativi: una relazione intermedia (facoltativa, ma alla quale è legata l'erogazione di una tranche di finanziamento) e una relazione finale, che devono dare conto della qualità del percorso. Ai partecipanti al percorso sono proposti questionari sull'esperienza partecipativa sia all'inizio che alla fine del processo e sul portale Open Toscana i promotori sono tenuti ad aprire una sezione nella quale viene inserita tutta la documentazione prodotta nel corso dello stesso. La Regione Toscana evidenzia di aver finanziato, nel 2015, 21 progetti di percorsi partecipativi, a fronte di 70 richieste pervenute, per un totale di 404.000 euro erogati per il finanziamento di tali progetti.

Si segnala che la **Regione Piemonte** ha di recente approvato la Legge regionale 16 maggio 2016, n. 10, (Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norma per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva). 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. La legge del Piemonte prevede, all'articolo 6, comma 1, la connessione tra strumenti partecipativi e semplificazione procedimentale. E' previsto, infatti, che per le procedure amministrative attivabili ad istanza di parte, la Regione provvede a definire e a rendere disponibili alla cittadinanza la documentazione e i moduli richiesti per i singoli procedimenti e promuove la medesima attività di semplificazione presso gli enti locali.

La **Regione Liguria** indica che, sebbene non esista una legge sulla partecipazione, al fine di promuovere la partecipazione dei cittadini all'attività regionale, la legge regionale 8 giugno 2011, n. 13 (Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa) dispone che la Regione garantisce la più ampia conoscenza dei propri atti di programmazione normativa e dei progetti di legge e di regolamento, attraverso la comunicazione anche in via telematica dei loro contenuti. In particolare l'articolo 8 di detta legge prevede che al fine di

promuovere la partecipazione, la Regione garantisce la conoscenza degli atti attraverso il blog "Semplificazione trasparente".

### **Leggi regionali settoriali che dettano specifiche norme sui percorsi di partecipazione**

La **Regione Liguria** richiama la propria legge regionale 8 giugno 2011, n. 13 (Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa). In particolare si evidenziano l'articolo 7 (gruppo tecnico di coordinamento), l'articolo 8 (comunicazione degli atti normativi), l'articolo 15 che prevede la partecipazione attraverso un tavolo tecnico per la semplificazione. Inoltre:

- la legge regionale 13/2015 detta disposizioni di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di sussidiarietà orizzontale;
- l'art. 11 (inchiesta pubblica) della legge regionale 32/2012 in materia di valutazione ambientale strategica (VAS);
- l'art. 11 della legge regionale 38/1998 sulla partecipazione pubblica in materia di valutazione di impatto ambientale.

La **Provincia autonoma di Trento** ricorda le seguenti disposizioni:

- capo V ter della l.p. 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino);
- art. 5 della l.p. 2 febbraio 2016, n. 1 (Istituzione della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol).

La **Regione Lombardia** evidenzia numerose leggi regionali settoriali che prevedono specifiche norme sui percorsi di partecipazione di soggetti esterni all'Amministrazione regionale:

- legge regionale 20 luglio 2016, n. 17 (Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale): detta disposizioni sulla partecipazione al processo decisionale pubblico, dei rappresentanti di interessi;
- legge regionale 6 novembre 2015, n. 36 (Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21). Si prevede l'istituzione di una consulta regionale per lo sviluppo della cooperazione che esprime un parere preventivo sui progetti di legge, sulle proposte di regolamento e sugli atti amministrativi di competenza della Giunta regionale in materia di cooperazione (art. 3);
- legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle

RELAZIONE ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA (articolo 18, l.r. n.3/2010) - Giunta regionale Emilia-Romagna province, sulle unioni e fusioni di comuni”). Si prevede la costituzione, senza oneri a carico della finanza pubblica, di un comitato paritetico per la specificità della Provincia di Sondrio, con funzioni consultive, di raccordo e di concertazione ai fini del conseguimento delle forme particolari di autonomia, con obbligo per la Regione di acquisire il parere del comitato in relazione ai progetti di legge e alle proposte regolamentari con effetto diretto sul territorio o sulla popolazione della Provincia di Sondrio e nei casi previsti da specifiche disposizioni normative regionali (art. 5, commi 10 e 11).

- legge regionale 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti). Si prevede l’istituzione della Conferenza regionale del trasporto pubblico locale quale modalità per favorire l’integrazione fra le istanze istituzionali, economiche e sociali nonché il confronto tra le realtà rappresentative degli enti pubblici, degli operatori e degli utenti, in merito ai contenuti degli atti di programmazione di competenza della Regione (es. Programma regionale della mobilità e dei trasporti; Programma dei servizi ferroviari).
- legge regionale 1 febbraio 2012, n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria). Si prevede la partecipazione ai procedimenti di competenza della Giunta regionale attraverso audizioni pubbliche di amministrazioni pubbliche, associazioni, gruppi portatori di interessi collettivi e diffusi, nonché organizzazioni sociali e singoli cittadini che vi abbiano interesse (art. 12).

Diverse altre leggi regionali prevedono forme di partecipazione alla formazione dei provvedimenti normativi. Vedi, per esempio: l’art. 3 della l.r. 36/2015 che istituisce la Consulta regionale per lo sviluppo della cooperazione e prevede forme di partecipazione del sistema cooperativo lombardo alla programmazione del comparto; l’art. 4 l.r. 19/2007 che individua nella Commissione regionale per le politiche del lavoro e della formazione la sede privilegiata per la partecipazione delle parti sociali alla elaborazione, programmazione e valutazione delle politiche formative regionali; gli articoli 8 e seguenti della l.r. 27/2015 che prevedono diversi strumenti e organismi di partecipazione; l’art. 45 della l.r. 26/2003 che prevede la partecipazione alla elaborazione, aggiornamento e revisione del piano di tutela delle acque da parte delle rappresentanze economiche e sociali e delle associazioni di protezione ambientale interessate; l’art. 3 della l.r. 12/2005 che stabilisce la definizione, da parte della Giunta, di modalità di concertazione e partecipazione degli enti locali e di eventuali soggetti specializzati nello sviluppo del SIT; l’art. 17 della medesima l.r. 12/2005 che prevede la partecipazione dei comuni, delle comunità montane, degli enti gestori delle aree regionali protette nella predisposizione del piano territoriale di coordinamento provinciale; l’art. 21 della stessa legge che disciplina le modalità di partecipazione nel corso del procedimento di approvazione del piano territoriale regionale.

La **Regione Lazio** evidenzia una serie di leggi regionali che prevedono specifici percorsi partecipativi:



- l.r. 58/1983 (Disposizioni in materia di finanziamento, programmazione, gestione e controllo delle attività delle unità sanitarie locali): art. 2, comma 2 (partecipazione dei cittadini alle fasi di programmazione e finanziamento del servizio sanitario);
- l.r. 74/1991 (Disposizioni in materia di tutela ambientale): art. 2, co. 1, lett. c) (coinvolgimento dei cittadini e altre organizzazioni sociali in ordine alle problematiche ambientali);
- l.r. 35/1992 (Disciplina dell'attività amministrativa della Regione, funzioni degli organi istituzionali e della dirigenza): art. 2, co. 1, lett. c) (partecipazione effettiva dei cittadini, degli enti e gruppi sociali alla formazione dei provvedimenti amministrativi d'interesse generale);
- l.r. 30/1998 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale): art. 29 (Partecipazione e diritti dei cittadini);
- l.r. 38/1999 (Norme sul governo del territorio): art. 33 (Adozione e verifica del Piano urbanistico comunale generale), comma 2 (attivazione di processi di partecipazione prima dell'adozione del PUCG)
- l.r. 25/2001 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione): art. 3bis (Partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio);
- l.r. 4/2006 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006): art. 50 (Contributi ai comuni e ai municipi per l'attivazione di forme di partecipazione);
- l.r. 20/2007 (Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle giovani generazioni alla vita politica e amministrativa locale);
- l.r. 26/2007 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008): art. 34 (Opere pubbliche derivate da processi di partecipazione);
- l.r. 2/2014 (Sistema integrato regionale di protezione civile. Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile): art. 13, comma 2 (previsione di processi sperimentali di partecipazione per l'adozione del programma regionale di previsione e prevenzione in materia di protezione civile);
- l.r. 5/2014 (Tutela, governo e gestione pubblica delle acque): art. 8 (Governo partecipativo del servizio idrico integrato);
- l.r. 1/2015 (Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio): art. 15 (Informazione e partecipazione dei cittadini, degli enti locali e degli altri soggetti pubblici e privati);

- l.r. 5/2015 (Disposizioni sul sistema educativo regionale di istruzione e formazione professionale): art. 10 (clausola valutativa, promozione da parte della Regione di forme di valutazione partecipata);
- l.r. 7/2016 (Istituzione del comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali): art. 3, co. 2 (Consultazione dei cittadini con particolare riferimento alle missioni valutative);
- l.r. 11/2016 (Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio): art. 41 (Partecipazione al sistema integrato).

La **Regione Calabria** richiama le seguenti leggi regionali che dettano specifiche norme sulla partecipazione:

- l.r. 13/1983 (Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum);
- l.r. 19/2002 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria): art. 2 (Partecipazione);
- l.r. 1/2007 (Istituzione e disciplina del Consiglio regionale delle Autonomie locali);
- l.r. 15/2008 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008): art. 12 (Bilancio sociale, bilancio di genere e bilancio generazionale);
- l.r. 4/2016 (Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa della Regione Calabria e dei suoi enti strumentali sull'attività di rappresentanza di interessi particolari).

La **Regione Friuli Venezia Giulia** segnala, quali esempi di partecipazione, previsti dalla normativa vigente: "la Consulta regionale dei giovani" prevista dall'art. 7 della L.R. 5/2012, e la "Consulta regionale per l'integrazione delle persone straniere immigrate", prevista dall'art. 9 della L.R. 31/2015.

La **Regione Toscana** evidenzia che la legge 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) ha istituito la figura del Garante per l'informazione con il compito di *"assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini e di tutti i soggetti interessati nelle varie fasi procedurali di formazione degli atti di governo del territorio"*. Analoga figura è prevista per la città metropolitana, le province ed i comuni con oltre 20mila abitanti.

Per completezza della trattazione degli strumenti partecipativi contenuti in leggi settoriali, si citano infine anche alcune significative norme della legislazione della **Regione Emilia-Romagna**:

- l'art. 3 (Informazione e partecipazione), della legge regionale 18 maggio 1999, n. 9 (Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale), al comma 3, stabilisce che, ferma restando la competenza degli enti locali di promuovere le forme di partecipazione previste dalla legge regionale n. 3 del 2010, l'autorità competente,

RELAZIONE ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA (articolo 18, l.r. n.3/2010) - Giunta regionale Emilia-Romagna  
su richiesta di una amministrazione interessata o del pubblico interessato, organizza la presentazione dei progetti sottoposti alla procedura di verifica (screening) o alla procedura di V.I.A., nonché del relativo studio ambientale preliminare o del relativo S.I.A., in un'apposita assemblea pubblica, entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale telematico della Regione Emilia-Romagna (BURERT) dell'avviso di avvenuto deposito degli specifici atti previsti dalla legge.

- l'art. 15 (Tutela degli utenti e partecipazione) della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente) prevede una specifica disciplina sui reclami, le istanze e le segnalazioni degli utenti. Inoltre, si prevede che la Regione promuove, in collaborazione con il Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interesse, le forme di partecipazione di cui alla legge regionale n. 3 del 2010. A tal fine il Comitato consultivo degli utenti si raccorda con il nucleo tecnico di integrazione di cui all'articolo 7 della legge regionale n. 3 del 2010.
- al Titolo III (Opere pubbliche e accordi di programma) della L.R. 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), sono previste specifiche norme sulla partecipazione dei cittadini al procedimento unico per l'approvazione dei progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico (in particolare, artt. 36-quinquies, 36-sexies, comma 10).

### **Normative regionali che stabiliscono per l'Amministrazione regionale specifici percorsi di partecipazione**

La **Provincia autonoma di Trento** indica le proprie leggi provinciali:

- l.p. 8 luglio 1996, n. 4 (legge sulla programmazione provinciale 1996) – artt. 3 e 11;
- l.p. 27 luglio 2007, n. 13 (legge provinciale sulle politiche sociali 2007) – artt. 8 bis, 13 e 14;
- l.p. 23 luglio 2010, n. 16 (legge provinciale sulla tutela della salute 2010) – art. 5 e capo II;
- l.p. 28 marzo 2013, n. 5 (Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia) – art. 6;
- l.p. 4 agosto 2015, n. 15 (legge provinciale per il governo del territorio 2015) – artt. 19 e 73.

La **Regione Calabria** segnala che con la deliberazione di Giunta regionale n. 150/2016 è stata approvata la proposta preliminare del Piano regionale Trasporti: ai fini dell'elaborazione della Proposta definitiva è stato predisposto un questionario per l'invio di contributi/osservazioni.

Si segnala, inoltre, l'esperienza della **Regione Lombardia**. Nel percorso volto alla presentazione di una proposta di legge per la "Governance del sistema regionale della ricerca per stimolare l'innovazione e la competitività", la Giunta regionale ha avviato un percorso di consultazione con i protagonisti dell'ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione, come precisato nella deliberazione n. 4559 del 10 dicembre 2015. La piattaforma di Open innovation attivata nel gennaio 2015 "è un primo strumento sperimentale, che andrà ampliato e rafforzato a supporto della governance delle politiche di ricerca e innovazione, affinché diventi un'interfaccia e un luogo di discussione e confronto, all'interno e fra i diversi sistemi." Il percorso di consultazione sta proseguendo nei confronti di tutti i cittadini.

### **Progetti di legge regionale sulla partecipazione in corso non ancora approvati**

La **Regione Liguria** segnala due proposte di legge regionale in materia di partecipazione attualmente assegnate alla commissione consiliare competente:

- Pdl n. 84 del 2016 (Norme regionali in materia di partecipazione e dibattito pubblico) finalizzata in particolare a favorire l'inclusione di soggetti deboli e a rafforzare l'azione della pubblica amministrazione; prevede l'istituzione di un collegio per la promozione della partecipazione; l'organizzazione di dibattiti pubblici; contributi;
- Pdl n. 71 del 2016 (Disciplina dei percorsi partecipativi nelle procedure decisionali a rilevanza strategica in materia ambientale, di pianificazione e programmazione territoriale) prevede in particolare procedure di partecipazione del pubblico nei processi decisionali a rilevanza ambientale e territoriale; prevede l'istituzione del Garante dell'informazione e della partecipazione, nonché l'inchiesta pubblica.

La **Regione Lazio** evidenzia la p.d.l. n. 139, presentata il 3 marzo 2014, illustrata in commissione. La finalità del progetto di legge è la promozione di un maggiore ed effettivo coinvolgimento dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza della Regione. Si prevede la definizione di processo partecipativo come percorso di discussione organizzata, che si conclude con l'elaborazione di un documento di proposta partecipata di cui l'autorità decisionale competente tiene conto in sede di elaborazione, redazione e adozione dell'atto politico o amministrativo cui il progetto partecipativo si riferisce. Il processo partecipativo può essere avviato d'ufficio o su istanza dei cittadini residenti, stranieri o apolidi regolarmente residenti, persone che studiano o lavorano o soggiornano non occasionalmente nel territorio della regione, nonché tutti i soggetti che hanno un interesse rilevante rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo. È previsto che il difensore civico svolga le funzioni di responsabile del processo partecipativo, viene disciplinato l'oggetto, la procedura e la durata massima del processo partecipativo e l'obbligo di pubblicazione da parte della Giunta e del Consiglio delle informazioni, dei dati e dei documenti relativi ai processi partecipativi.

La **Regione Lombardia** segnala che sono stati depositati presso la commissione consiliare II due progetti di legge:

- il n. 4 (Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali) prevede che il diritto alla partecipazione si concretizzi attraverso lo strumento del dibattito pubblico (art. 3) e di un'apposita sessione annuale del Consiglio regionale sulla partecipazione (art. 4); prevede la possibilità di presentare domande di sostegno a progetti partecipativi diversi dal dibattito pubblico (art. 9); costituisce criterio di priorità nella valutazione delle domande di sostegno ai processi partecipativi l'adozione di forme innovative di comunicazione e interazione con gli abitanti, che consentano a questi ultimi di interloquire attivamente nelle diverse fasi del processo e la disponibilità anche telematica della documentazione rilevante (art. 11, comma 1, lett. f) e 2, lettere e) ed f)). E' prevista l'istituzione del Garante regionale per la partecipazione, organo monocratico avente sede presso il Consiglio regionale, al quale sono attribuite funzioni di valutazione e ammissione delle proposte (articoli 13 e seguenti);
- il n. 33 (Norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva nel governo della cosa pubblica) definisce la cittadinanza umanitaria attiva come l'effettiva e sostanziale partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa pubblica, i cittadini possono presentare proposte, istanze e suggerimenti (art. 3). La cittadinanza umanitaria attiva si articola sui livelli dell'informazione puntuale sulle strategie di governo, garantita a tutti i cittadini, sulla consultazione, volta a raccogliere suggerimenti e proposte dal pubblico (art. 4, comma 3) e sul monitoraggio, volto a verificare l'attuazione della legge. La commissione II ha istituito un gruppo di lavoro finalizzato alla stesura di un testo unificato.

## 2. L'analisi quantitativa dei processi partecipativi in Emilia-Romagna

### 2.1 I processi partecipativi nel periodo 2012-2016

L'interesse suscitato dalla legge regionale 3/2010 -e in special modo dalla possibilità di usufruire di un sostegno regionale anche di carattere finanziario- appare di tutta evidenza (tabella 1).

Emerge un primo significativo dato che possiamo definire "intensità progettuale": l'interesse delle amministrazioni locali nella ideazione e sviluppo di percorsi strutturati di democrazia partecipativa nel periodo considerato presenta una consistenza costante nel tempo, con punte più elevate negli anni 2013 e 2014 (ricordiamo che si tratta di un biennio particolare, nel corso del quale anche l'Assemblea legislativa si impegnò nella gestione diretta di due bandi tematici specifici, dedicati l'uno alla ricostruzione l'altro a Fusioni di Comuni). In cinque anni sono stati presentati alla Regione 386 progetti.

Altrettanto interessante il dato riferito alla **"qualità della progettazione"**, misurata in base al numero di progetti certificati dal Tecnico di garanzia che oscilla sempre intorno al 90% del totale dei progetti inoltrati alla Regione. Hanno ottenuto la certificazione di qualità 345 progetti.

Infine, è rilevante l'incremento che di anno in anno si registra rispetto al numero dei progetti finanziati (in totale nel quinquennio 93); risultato che può dirsi direttamente connesso a due principali fattori: il primo è riferito agli all'incremento degli stanziamenti previsti dal bilancio regionale a partire dal 2015; il secondo fattore sembra potersi attribuire ad una flessione del costo della progettazione che, in special modo nel 2016, risulta spesso inferiore alla media riscontrata nel quinquennio.

**Tabella 1 - Bandi regionali di finanziamento l.r. 3/2010. Progetti presentati, certificati e finanziati per anno (valori assoluti e percentuali sul totale per anno)**

Progetti presentati ai bandi regionali di finanziamento	2012		2013		2014		2015		2016	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Progetti certificati e finanziati dalla Giunta Regionale	12	17%	11	13%	11	12%	17	25%	23	31%
Progetti certificati e finanziati dall'Assemblea Legislativa	3	4%	15	18%	1	1%	0	0%	0	0%
Progetti certificati non finanziati	50	72%	48	56%	66	74%	47	69%	42	55%
Progetti presentati non certificati (non ammissibili)	4	6%	11	13%	11	12%	4	6%	11	15%
Totale progetti certificati dal Tecnico di Garanzia	65	94%	74	87%	78	88%	64	94%	64	85%
Totale progetti presentati ai bandi regionali	69	100%	85	100%	89	100%	68	100%	75	100%

A questi primi positivi elementi quantitativi si affianca, tuttavia, un fattore critico consistente in quello che potremmo chiamare **"tasso di sopravvivenza dei progetti certificati"** dal Tecnico di garanzia. Nella sottostante tabella si nota che la percentuale di progetti certificati mai avviati, in quanto non finanziati dalla Regione, è molto elevata, con punte pari al 74% nel 2014. Diversi potrebbero essere i fattori in base ai quali i progetti non sono stati realizzati, ma è molto probabile che la mancanza del contributo regionale abbia potuto incidere sulla riscontrata "mortalità".

**Tabella 2 - Fase nella quale si posizionano i processi partecipativi (valori assoluti e percentuali sul totale per anno misurati fino a settembre 2016)**

Fase nella quale si posizionano i processi partecipativi	2012		2013		2014		2015		2016	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Concluso	40	100%	37	97%	20	100%	19	66%	0	0%
In corso (*)	0	0%	1	3%	0	0%	10	34%	23	100%
Permanente	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Pluriennale con cadenza annuale	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Totale (avviati)	40	100%	38	100%	20	100%	29	100%	23	100%
Mai avviati (**)	25	38%	36	49%	58	74%	35	55%	n.d.	n.d.

(\*) per i progetti finanziati con il Bando 2016 è previsto l'avvio necessario entro il 30/10/2016. Negli anni passati i progetti finanziati hanno avuto un effettivo avvio, pertanto sono stati considerati in questa categoria.

Fase nella quale si posizionano i processi partecipativi	2012		2013		2014		2015		2016	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%

(\*\*) la percentuale si riferisce al totale dei progetti presentati che hanno avuto la certificazione regionale.

La rappresentazione delle esperienze partecipative avviate sul territorio regionale, in base alla loro localizzazione provinciale e con riferimento ai progetti finanziati e certificati dalla Regione, fa emergere una mappa con densità molto polarizzate. Le zone meno dense in termini di percorsi partecipativi correlati alle misure di sostegno (finanziario) offerte dalla Regione sono quelle della Romagna (ad eccezione del territorio della provincia di Ravenna) e dell'area Piacenza-Parma. Il numero maggiore di percorsi partecipativi avviati, correlati ai Bandi regionali, si riscontra nelle restanti aree con punte più alte rispettivamente nei territori delle province di Bologna, Ferrara, Modena, Reggio-Emilia.

Trattandosi di manifestazioni autonome di interesse a progettare percorsi partecipativi da parte degli enti locali, non è possibile formulare valutazioni circa le ragioni in base alle quali vi siano aree meno coinvolte dalle opportunità offerte dalla legge regionale e dai suoi Bandi annuali. Si tratta tuttavia di un dato utile per orientare eventuali azioni di ulteriore stimolo, anche mediante interventi regionali di promozione-comunicazione-formazione, rivolti verso territori meno coinvolti. Il sostegno alla cultura della partecipazione, progettata e condotta con metodi efficaci e forme trasparenti di coinvolgimento nel dialogo tra cittadini e pubblica amministrazione, è una esigenza ampiamente espressa come si vedrà nel capitolo 4 della Relazione.

**Tabella 3 - Localizzazione provinciale dei processi partecipativi avviati, finanziati e certificati, nel periodo 2012-2016 (valori assoluti e percentuali sul totale per anno)**

<b>Ambito provinciale</b>	<b>2012</b>		<b>2013</b>		<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	
<b>CERTIFICATI E FINANZIATI</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>
PC	0	0%	0	0%	2	17%	0	0%	4	17%
PR	1	7%	1	4%	0	0%	1	6%	2	9%
RE	1	7%	3	12%	2	17%	2	13%	2	9%
MO	2	13%	8	31%	0	0%	1	6%	4	17%
BO	4	27%	4	15%	2	17%	6	38%	5	22%
FE	2	13%	7	27%	3	25%	1	6%	1	4%
RA	3	20%	2	8%	2	17%	4	25%	3	13%
FC	1	7%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%
RN	1	7%	1	4%	1	8%	1	6%	1	4%
<b>TOTALE</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>
<b>SOLO CERTIFICATI</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>
PC	1	4%	1	8%	0	0%	0	0%	--	--
PR	3	12%	2	17%	1	13%	1	8%	--	--
RE	3	12%	5	42%	1	13%	1	8%	--	--
MO	1	4%	0	0%	1	13%	3	23%	--	--
BO	6	24%	1	8%	3	38%	5	38%	--	--
FE	3	12%	1	8%	1	13%	1	8%	--	--
RA	3	12%	2	17%	0	0%	1	8%	--	--
FC	3	12%	0	0%	1	13%	1	8%	--	--
RN	2	8%	0	0%	0	0%	0	0%	--	--
<b>TOTALE</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>	<b>--</b>	<b>--</b>

(\*) Per i progetti "solo certificati avviati" relativi al 2016 non è disponibile il dato in quanto la graduatoria è stata approvata il 12 settembre 2016 e pertanto non si hanno al momento della redazione della presente Relazione sufficienti informazioni circa l'avvio dei progetti

**Tabella 4 - Progetti certificati 2016 per ambito provinciale**

<b>Ambito provinciale</b>	<b>2016</b>
<b>CERTIFICATI NON FINANZIATI NON AVVIATI (*)</b>	<b>n.</b>
PIACENZA	2
PARMA	1
REGGIO-EMILIA	4
MODENA	5
BOLOGNA	12
FERRARA	8
RAVENNA	3
FORLI'-CESENA	3
RIMINI	3
<b>TOTALE</b>	<b>41</b>

(\*) La tabella presenta i dati dei progetti certificati ma non finanziati dal Bando 2016, rispetto ai quali alla data della redazione della presente Relazione non è possibile riscontrare con certezza l'avvio. Data la recente formulazione del progetto è tuttavia ipotizzabile che i progetti non siano stati ancora avviati.

La prevalenza di progetti promossi da Comuni costituisce un dato costante negli anni considerati; purtuttavia si nota un incremento di progetti avviati da Unioni di Comuni e finanziati dalla Regione con la punta massima riscontrabile nel 2015 (44%). Il quadro generale presenta una assai modesta attività progettuale da parte di soggetti privati, che la legge e il



Bando prevede comunque quali soggetti beneficiari dei contributi regionali a condizione che il percorso partecipativo abbia l'adesione dell'ente pubblico titolare della decisione che forma l'oggetto della proposta partecipativa. Vi è infine da notare un unico caso, nel 2016, di progetto predisposto da una amministrazione provinciale.

Non sorprende il risultato di tale analisi quantitativa riferita ai soggetti che promuovono processi partecipativi. Comuni e Unioni di Comuni sono enti di grande prossimità con i territori e l'esigenza di attivare percorsi di dialogo corrisponde puntualmente alla loro natura istituzionale e di rappresentanza. Va ben evidenziato il crescente interesse di queste amministrazioni locali verso la promozione di percorsi partecipativi che deve essere ulteriormente valorizzato e al quale deve corrispondere una costante attività di sostegno non solo finanziario.

La legge regionale n.3/2010 attraverso i suoi Bandi annuali propone incentivi a progetti presentati da Comuni di piccole dimensioni, Unioni di Comuni e Comuni sorti da fusione mentre non attribuisce punteggi di premialità a progetti elaborati da soggetti privati. Prescindendo da tale aspetto si può tuttavia notare, esaminando il repertorio dei progetti proposti dai soggetti privati (che nel quinquennio sono 12) ed osservando il profilo di qualità riferito all'articolazione delle azioni contenute in tali progetti e ai metodi descritti, che in generale i soggetti privati non dispongono di piene competenze e attitudini ad una progettazione che definisca efficaci obiettivi e metodi di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. Dovrà essere valutato con attenzione, in sede legislativa, se ribadire l'accesso ai finanziamenti regionale ai soggetti privati o se per gli stessi trovare altre formule più adatte investendo in azioni, ad esempio, di carattere formativo di natura tecnico-metodologica.

**Tabella 5 - Soggetti promotori dei processi partecipativi avviati, finanziati e certificati (valori assoluti e percentuali sul totale per anno)**

<b>Soggetti promotori dei progetti</b>	<b>2012</b>		<b>2013</b>		<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	
<b>CERTIFICATI E FINANZIATI</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>
Comune	12	80%	19	73%	6	50%	6	38%	16	70%
Unione di comuni	1	7%	4	15%	3	25%	7	44%	5	22%
Provincia	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Altri soggetti pubblici	1	7%	1	4%	2	17%	0	0%	2	9%
Soggetti privati	1	7%	2	8%	1	8%	3	19%	0	0%
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>
<b>SOLO CERTIFICATI</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>
Comune	15	60%	8	67%	6	75%	9	69%	--	--
Unione di comuni	5	20%	2	17%	0	0%	3	23%	--	--
Provincia	0	0%	1	8%	0	0%	0	0%	--	--
Altri soggetti pubblici	3	12%	1	8%	0	0%	0	0%	--	--
Soggetti privati	2	8%	0	0%	2	25%	1	8%	--	--
<b>Totale</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>	<b>--</b>	<b>--</b>

<b>Soggetti promotori dei progetti</b>	<b>2016</b>
<b>SOLO CERTIFICATI NON FINANZIATI NON AVVIATI</b>	<b>n.</b>
Comune	24
Unione di comuni	2
Provincia	1
Altri soggetti pubblici	1
Soggetti privati	13
Totale	41

L'analisi dell'ambito di politica pubblica nel quale si svolgono i processi partecipativi avviati in Emilia-Romagna- e sostenuti dal contributo regionale- è di grande interesse per comprendere come si polarizzano le esperienze di dialogo strutturato tra i cittadini e le amministrazioni locali. E' importante ricordare, tuttavia, che la prevalenza di alcuni ambiti rispetto ad altri non di rado è influenzata dalla prerogativa dei bandi regionali. Questi ultimi, infatti, prevedono coefficienti di premialità riferiti anche agli ambiti tematici sui quali si intendono avviare i percorsi partecipativi. La proposta di articolare in tal modo il principale strumento di sostegno regionale alla partecipazione scaturisce dalle valutazioni sorte in seno al Nucleo tecnico di integrazione delle autonomie locali, costituito ai sensi della l.r. n.3/2010 e presieduto dal Tecnico di garanzia, e fatte proprie dalla Giunta e dall'Assemblea legislativa a partire dal 2012 (nella appendice statistica viene riportata una Tabella che illustra i dati secondo i criteri di premialità).

Di quanto affermato ne è una prova, tra le tante, il dato riferito all'anno 2015 e 2016. La prevalenza di progetti certificati e finanziati attinenti l'ambito definito "Assetto istituzionale" risponde alla previsione nei rispettivi Bandi annuali di un alto coefficiente di premialità attribuito a percorsi partecipativi aventi come obiettivo la formulazione di regolamenti di partecipazione o revisioni statutarie dedicate alle norme che disciplinano la partecipazione e un consistente coefficiente di premialità a progetti dedicati ai bilanci partecipati (cui va a collegarsi il macro ambito di politica pubblica denominato appunto Assetto istituzionale).

Si mantengono elevati nel tempo anche i progetti ricadenti nell'ambito definito come "Territorio" e "Ambiente", mentre invece i progetti certificati e finanziati interessati all'area "Welfare" subiscono una flessione che li porta dal 40% registrato nel 2012 al 4% nel 2016.

**Tabella 6 - Ambiti di politica pubblica interessati dai processi partecipativi avviati, finanziati e certificati (valori assoluti e percentuali sul totale per anno)**

Ambiti di politica pubblica sui quali sono stati attivati i processi partecipativi	2012		2013		2014		2015		2016	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
<b>CERIFICATI E FINANZIATI</b>										
Ambiente	0	0%	3	12%	3	25%	2	13%	3	13%
Assetto Istituzionale	1	7%	4	15%	1	8%	8	50%	11	47%
Società dell'informazione	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	0	0%
Sviluppo economico	1	7%	1	4%	1	8%	0	0%	0	0%
Territorio	7	47%	14	54%	3	25%	2	13%	8	35%
Welfare	6	40%	3	12%	4	33%	4	25%	1	4%
Totale	15	100%	26	100%	12	100%	16	100%	23	100%
<b>SOLO CERTIFICATI</b>										
Ambiente	2	8%	4	33%	1	13%	3	23%	n.d.	n.d.
Assetto Istituzionale	1	4%	2	17%	0	0%	1	8%	n.d.	n.d.
Società dell'informazione	0	0%	2	17%	0	0%	0	0%	n.d.	n.d.
Sviluppo economico	0	0%	1	8%	1	13%	0	0%	n.d.	n.d.
Territorio	10	40%	2	17%	2	25%	6	46%	n.d.	n.d.
Welfare	12	48%	1	8%	4	50%	3	23%	n.d.	n.d.
Totale	25	100%	12	100%	8	100%	13	100%	n.d.	n.d.

Ulteriore elemento utile alla valutazione della l.r. n.3/2010 è quello riferito ai costi dei progetti e al peso dei contributi regionali erogati a loro sostegno. Il bilancio regionale ha stanziato per il primo avvio della legge (2012) la somma di 200.000,00 euro aumentando tale importo fino ad arrivare a circa 300.000,00 euro nel 2016. Nelle Relazioni annuali della Giunta regionale presentate all'Assemblea legislativa in occasione delle Sessioni per la partecipazione, si è spesso sottolineata l'"esiguità" degli stanziamenti regionali rispetto alla crescente domanda proveniente dai territori. Una risposta concreta al tema si è registrata a partire dal 2015 anno nel quale l'Assemblea legislativa, nel dismettere l'attività di diretta contribuzione di alcuni progetti tematici (Fusioni di Comuni e Ricostruzione) ha "ceduto" alcune somme del proprio bilancio a quello della Giunta regionale affinché un maggior numero di progetti rispetto al passato potessero essere finanziati. Nel 2015, infatti, il numero di progetti finanziati è salito a 17. Restano ancora molti i progetti certificati dal Tecnico di garanzia che non rientrano nella lista dei progetti finanziabili ma la crescita in termini numerici è del tutto evidente. Altrettanto ovvia risulta la considerazione circa il fatto che il bilancio regionale non può (né forse è immaginabile che possa) soddisfare tutte le istanze e pare coerente l'utilizzo di una graduatoria. Si pensi infatti che il costo totale dei 64 progetti certificati da Tecnico di garanzia nel 2016 ammonta a oltre 500.000,00 euro.

È possibile immaginare che in sede di elaborazione dei prossimi Bandi regionali a sostegno della partecipazione venga verificata l'opportunità di diminuire la somma massima erogabile per singolo progetto, che attualmente è fissata in 20.000,00 euro. Si è potuto constatare infatti, nell'ambito dell'attività istruttoria delle domande pervenute svolta dal Tecnico di garanzia e dalle strutture della Giunta regionale, che i costi dei singoli progetti specialmente nel 2016 sono risultati in numerosi casi inferiori rispetto al passato (i dati sono rinvenibili negli

atti dirigenziali di approvazione delle graduatorie annuali). Ciò può farci ritenere che la progettazione, ormai molto diffusa sul territorio emiliano-romagnolo, risente positivamente di un significativo percorso di maturazione avvalendosi degli effetti prodotti da nuove economie di scala.

**Tabella 7 - Somme finanziate (valori assoluti e percentuali sul totale per anno)**

Somme finanziate	2012	2013	2014	2015	2016
Costo dei processi (da progetto)	301.932,00	471.908,00	378.149,00	436.070,00	514.364,00
Finanziamento erogato complessivo	247.500,00	420.442,00	210.000,00	230.000,00	312.818,00
Differenza	54.432,00	51.466,00	168.149,00	206.070,00	201.546,00
%le finanziato sul costo	18%	11%	44%	47%	39%

Un dato interessante che mette in luce il "volume" della popolazione coinvolta nei processi partecipativi finanziati e avviati sui territori della regione è quello presentato nelle tabelle 8 e 9. Confrontando le previsioni contenute nei progetti (considerando soltanto quelli correlati ai primi 4 bandi in quanto per il 2016 i progetti sono appena stati avviati) circa il numero di persone che veniva stimato fossero coinvolte nel percorso partecipativo e i dati a consuntivo riportati nelle Relazioni finali predisposte dai beneficiari dei contributi regionali è stato possibile misurare gli scostamenti.

**Tabella 8 - Analisi dello scostamento fra i partecipanti previsti nei progetti finanziati e quelli effettivamente coinvolti (valori assoluti e percentuali sul totale per anno)**

	2012		2013		2014		2015	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Uguale (il numero effettivo è uguale allo stimato)	8	53%	8	40%	0	0%	0	0%
Inferiore (il numero effettivo è inferiore allo stimato)	4	27%	7	35%	7	64%	13	81%
Superiore (il numero effettivo è superiore allo stimato)	3	20%	5	25%	4	36%	3	19%
Totale processi con dati utili	15	100%	20	100%	11	100%	16	100%

Il dato di maggiore impatto è quello espresso in valori assoluti nella tabella 9, dalla quale emerge che in totale, nel periodo 2012-2015, sono stati realmente coinvolti in percorsi strutturati di dialogo partecipato quasi 24.000 cittadini emiliano-romagnoli. Il maggior numero si riscontra negli ambiti della provincia di Bologna, Ravenna, Parma, Reggio-Emilia, Ferrara. Nel capitolo 4 potremo analizzare il grado di soddisfazione espresso dai partecipanti ai percorsi partecipati.

**Tabella 9 - Analisi per ambito provinciale dei cittadini coinvolti nei percorsi partecipativi e rapporto percentuale rispetto alla popolazione residente a livello provinciale (progetti finanziati 2012-2015 con dati utili)**

Ambiti provinciali	Somma cittadini partecipanti	Totale residenti nella provincia 1° gennaio 2015	% su popolazione totale
PIACENZA	400	288.620	0,14%
PARMA	3.900	445.451	0,88%
REGGIO-EMILIA	3.747	534.086	0,70%
MODENA	2.050	703.114	0,29%
BOLOGNA	5.051	1.005.132	0,50%
FERRARA	3.279	354.673	0,92%
RAVENNA	4.225	393.154	1,07%
FORLI'-CESENA	300	396.696	0,08%
RIMINI	801	336.189	0,24%
TOTALE	23.753	4.457.115	0,53%

L'occasione della Relazione alla clausola valutativa prevista dall'art.18 della l.r. n.3/2010 consente di offrire un approfondimento sull'incremento qualitativo dei processi partecipativi. Per corrispondere a tale obiettivo è necessario presentare, preliminarmente e in sintesi, alcuni cenni metodologici. Premesso che i percorsi partecipati possono svilupparsi con modalità che vanno dalla semplice informazione a un vero e proprio empowerment degli attori locali coinvolti, passando dalla consultazione e dalla progettazione partecipata, è stato definito un **"indice del livello di partecipazione"**. L'indice si compone di una parte di variabili di *qualità tecnica del processo*, una parte di variabili relative alla *tipologia di condivisione delle scelte pubbliche* - descrittive delle caratteristiche di forma e tipo di partecipazione - e di una parte di *elementi aggiuntivi di qualità del processo*. Assegnando un punteggio alle singole variabili la somma dei punteggi classifica i processi partecipati in 4 livelli qualitativi di partecipazione:

- i percorsi che totalizzano da 1 a 7 punti, sono definiti **percorsi partecipati d'informazione** (solitamente si tratta di incontri promossi dalle amministrazioni pubbliche rivolti ai cittadini durante i quali gli attori coinvolti hanno solo l'opportunità di essere informati);
- i percorsi da 8 a 14 punti presentano caratteristiche "strutturate"; si tratta di **percorsi di consultazione** nel corso dei quali i partecipanti sono ascoltati e hanno l'opportunità di influenzare le decisioni, tramite la condivisione di informazioni e opinioni;
- i percorsi da 15 a 21 punti sono definiti di **collaborazione o di progettazione partecipata**, cioè occasioni di coinvolgimento attivo nel corso delle quali si avvia l'analisi dei

problemi e l'elaborazione di soluzioni condivise dai vari attori partecipanti (cittadini e ente pubblico promotore del processo);

- i percorsi da 22 a 28 punti sono definiti di **empowerment o partecipazione diretta**. Rientrano in questo gruppo i processi nei quali i partecipanti hanno diverse capacità per gestire autonomamente progetti/azioni, spesso in collaborazione con l'ente locale, influenzando una decisione pubblica.

Intervallo valori	Livelli di partecipazione
da 1 a 7 punti	Informazione
da 8 a 14 punti	Consultazione
da 15 a 21 punti	Collaborazione - Progettazione partecipata
da 22 a 28 punti	Empowerment (partecipazione diretta)

		Indicatori	Punteggio	Punteggio max	
Qualità tecnica della partecipazione	1)	Pratiche e metodologie di partecipazione (si)	1	<b>1</b>	
	2)	Figure professionali coinvolte (si)	1	<b>1</b>	
	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 qualità del processo		7)	Rispetto esigenze di conciliazione tempi di vita e di lavoro (si)	1	1
<b>Totale punteggio massimo</b>				<b>28</b>	

Si può osservare che, considerati i processi partecipativi realmente avviati che hanno ottenuto la certificazione di qualità del Tecnico di garanzia e il contributo regionale, le tipologie prevalenti ricadono in forme strutturate e fortemente articolate di partecipazione. Come descritto nella tabella, i processi di Empowerment e quelli di Progettazione partecipata hanno netta prevalenza sulle altre tipologie e, in particolare, sono più numerosi quelli di partecipazione diretta, intendendo con questa definizione i processi partecipativi che rafforzano le capacità degli individui partecipanti (definiti, per semplicità, cittadini) i quali rafforzano nella pratica partecipativa la propria responsabilità, la consapevolezza del proprio ruolo assumendo una dimensione attiva e dinamica e esprimendo le proprie opinioni e competenze per contribuire alla formulazione di scelte condivise circa lo sviluppo e l'attuazione di una decisione pubblica.

**Tabella 10 - Livelli di partecipazione rinvenibili nei percorsi partecipativi finanziati e solo certificati (valori assoluti e percentuali sul totale per anno)**

Livello di partecipazione	2012		2013		2014		2015		2016	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
<b>FINANZIATI</b>										
Informazione	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Consultazione	0	0%	2	8%	0	0%	0	0%	0	0%
Collaborazione Progettazione partecipata	6	40%	9	35%	2	17%	8	50%	3	13%
Empowerment (partecipazione diretta)	9	60%	15	58%	10	83%	8	50%	20	87%
Totale	15	100%	26	100%	12	100%	16	100%	23	100%
<b>CERTIFICATI NON FINANZIATI</b>										
Informazione	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	--	--
Consultazione	3	12%	0	0%	1	13%	0	0%	--	--
Collaborazione Progettazione partecipata	17	68%	11	92%	4	50%	8	62%	--	--
Empowerment (partecipazione diretta)	5	20%	1	8%	3	38%	5	38%	--	--
Totale	25	100%	12	100%	8	100%	13	100%	--	--

## 2.2 I Processi partecipativi nel confronto 1994-2011 e 2012-2016

Nel presente paragrafo viene proposta una comparazione tra i processi partecipativi antecedenti l'approvazione della legge regionale n.3/2010 e quelli ad essa successivi. In tal modo è possibile ricavare ulteriori evidenze del portato della legge regionale e degli effetti da essa scaturiti.

Procederemo in breve alla disamina dei dati in dimensione temporale comparata. Su un totale di 771 processi partecipativi censiti dall'Osservatorio della partecipazione (il *database* regionale pubblicato in internet all'indirizzo <http://osservatoriopartecipazioneer.ervet.it/> ha monitorato i processi di partecipazione in Emilia-Romagna a partire dal 1994), ben il 59,50% vengono avviati dal 2012, anno di attuazione concreta della legge regionale sulla partecipazione. Interessante notare che di questi processi il 20% circa ha una correlazione con i Bandi regionali mentre una maggiore quota, pari al 40%, appartiene a progetti che si avviano in forma autonoma.

**Tabella 11 - Progetti avviati (valori assoluti e percentuali)**

Anno di avvio	N.	% sul totale
1994-2011	312	40,50%
2012-2016 correlati	150	19,50%
2012-2016 non correlati	309	40,00%
<b>Totale</b>	<b>771</b>	<b>100,00%</b>

Dedicando attenzione agli ambiti di intervento rispetto ai quali si sono attivati processi partecipativi, si può notare che nel periodo 1994/2011 l'ambito più interessato è quello attinente alle politiche territoriali (mobilità, programmazione, qualificazione, ecc. con 113 processi in totale), cui seguono gli ambiti del welfare (principalmente servizi socio-sanitari e interventi in favore dell'inclusione giovanile con 67 processi) e quelli dell'ambiente (sviluppo locale sostenibile in primo luogo con 62 processi).

Nei successivi cinque anni (dal 2012 al 2016) nel corso dei quali le esperienze partecipative, come già si è detto, presentano un aumento esponenziale (459 processi) l'ambito del welfare manifesta una speciale "vivacità" partecipativa (100 processi), così come quello del territorio (132 processi) e quello dell'assetto istituzionale (114 processi).

Si può in parte concludere che, nonostante gli strumenti di attuazione della legge regionale (i Bandi) prevedano forme incentivanti per l'avvio di percorsi partecipativi in specifiche aree tematiche, le amministrazioni locali comunque rispondono autonomamente in base alle problematiche per loro maggiormente pregnanti rispetto alle quali viene valutata l'opportunità di avviare un dialogo e un confronto partecipato con le rispettive comunità.

**Tabella 12 - Ambiti di politica pubblica e specifiche aree tematiche cui si riferiscono i processi partecipativi (valori assoluti e percentuali sul totale per periodo considerato)**

Ambiti di politica pubblica e specifiche aree tematiche a cui si riferiscono i processi partecipativi	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
<b>Ambiente</b>	<b>62</b>	<b>20%</b>	<b>21</b>	<b>14%</b>	<b>41</b>	<b>13%</b>
Aree protette	2	1%	1	1%	2	1%
Energia	5	2%	5	3%	16	5%
Prevenzione conflitti	8	3%	0	0%	1	0%
Rifiuti	1	0%	3	2%	4	1%
Riqualficazione ambientale	3	1%	9	6%	15	5%
Sviluppo locale sostenibile	43	14%	3	2%	3	1%
<b>Assetto Istituzionale</b>	<b>41</b>	<b>13%</b>	<b>29</b>	<b>19%</b>	<b>85</b>	<b>28%</b>
Bilancio partecipato	18	6%	1	1%	8	3%



Ambiti di politica pubblica e specifiche aree tematiche a cui si riferiscono i processi partecipativi	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Cittadinanza attiva e beni comuni	1	0%	0	0%	24	8%
Informazione istituzionale	13	4%	2	1%	37	12%
Normativa locale	6	2%	19	13%	4	1%
Piano degli investimenti/lavori	1	0%	0	0%	4	1%
Riassetto istituzionale	0	0%	1	1%	0	0%
Unione/Fusione (Comuni)	2	1%	6	4%	8	3%
<b>Società dell'informazione</b>	<b>24</b>	<b>8%</b>	<b>3</b>	<b>2%</b>	<b>29</b>	<b>9%</b>
Banda larga	1	0%	0	0%	1	0%
Co-design siti/servizi web	5	2%	2	1%	20	6%
e-democracy	18	6%	1	1%	8	3%
<b>Sviluppo economico</b>	<b>5</b>	<b>2%</b>	<b>5</b>	<b>3%</b>	<b>14</b>	<b>5%</b>
Marketing territoriale	0	0%	0	0%	5	2%
Sviluppo attività produttive	5	2%	3	2%	7	2%
Sviluppo turistico	0	0%	2	1%	2	1%
<b>Territorio</b>	<b>113</b>	<b>36%</b>	<b>54</b>	<b>36%</b>	<b>78</b>	<b>25%</b>
Edilizia scolastica	1	0%	0	0%	0	0%
Mobilità sostenibile	12	4%	10	7%	11	4%
Pianificazione strategica	7	2%	3	2%	3	1%
Programmazione territoriale	9	3%	0	0%	2	1%
Ricostruzione post sisma	0	0%	12	8%	4	1%
Riqualificazione aree verdi	3	1%	6	4%	4	1%
Riqualificazione urbana	52	17%	15	10%	46	15%
Strumenti urbanistici comunali	29	9%	8	5%	8	3%
<b>Welfare</b>	<b>67</b>	<b>21%</b>	<b>38</b>	<b>25%</b>	<b>62</b>	<b>20%</b>
Cultura e tempo libero	5	2%	1	1%	9	3%
Educazione alla cittadinanza	8	3%	7	5%	13	4%
Gestione dei conflitti sociali	5	2%	1	1%	0	0%
Inclusione degli stranieri	3	1%	0	0%	1	0%
Inclusione dei giovani	15	5%	4	3%	9	3%
Istruzione	3	1%	2	1%	3	1%
Lavoro	0	0%	3	2%	0	0%

Ambiti di politica pubblica e specifiche aree tematiche a cui si riferiscono i processi partecipativi	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Pari opportunità	3	1%	10	7%	3	1%
Servizi sociali e sanitari	23	7%	9	6%	18	6%
Sicurezza urbana	2	1%	1	1%	6	2%
<b>Totale</b>	<b>312</b>	<b>100%</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>	<b>309</b>	<b>100%</b>

Sono sempre i Comuni gli enti maggiormente attivi nel promuovere percorsi di dialogo con i cittadini e le proprie comunità. Il dato interessante che distingue un periodo dall'altro attiene alla presenza, nell'arco temporale che va dal 2012 al 2016, di un maggior numero di Unioni di Comuni interessati ad avviare progetti di partecipazione rispetto al periodo antecedente l'attuazione della legge regionale.

**Tabella 13 - Ente titolare della decisione (valori assoluti e percentuali sul totale per periodo considerato)**

Ente titolare della decisione	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Comune	230	74%	108	72%	236	76%
Unione di comuni	10	3%	30	20%	20	6%
Provincia	27	9%	1	1%	1	0%
Regione	17	5%	0	0%	24	8%
Altri soggetti pubblici	22	7%	11	7%	21	7%
Soggetti privati	6	2%	0	0%	7	2%
Totale per anno	312	100%	150	100%	309	100%

Sul totale dei Comuni emiliano-romagnoli (334) un'alta percentuale ha attivato più di un processo partecipativo; nel confronto tra i due periodi non si notano sostanziali differenze percentuali, il che fa ritenere che gli attori istituzionali dimostrano una specifica sensibilità rispetto alle opportunità che offrono i percorsi di partecipazione anche senza che questi ultimi abbiano una correlazione con la legge regionale. Non si può negare, tuttavia, che i principi e obiettivi e -in generale- l'intera disciplina contenuta nella legge regionale 3/2010 abbia offerto una straordinaria occasione agli attori istituzionali per accrescere la qualità dei percorsi partecipativi; considerazione che risalta anche dall'analisi riferita agli strumenti e metodi utilizzati, presentati nella tabella 15.

**Tabella 14 - Processi promossi da Comuni (valori assoluti e percentuali sul totale per periodo considerato)**

Processi promossi da Comuni (*)	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Nessun processo partecipato	238	71%	266	80%	223	67%
Un solo processo partecipato	52	16%	47	14%	67	20%
Da due a dieci processi partecipati	41	12%	21	6%	42	13%
Oltre dieci processi partecipati	3	1%	0	0%	2	1%
Totale dei Comuni ER	334	100%	334	100%	334	100%

Processi promossi da Comuni (*)	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%

(\*) i dati sono stati aggiornati al numero di 334 Comuni del 2016

Nel periodo che precede l'attuazione della legge regionale, i processi partecipativi avevano una natura più simile a percorsi di informazione e consultazione (tranne nei casi di Agenda 21), modalità "deboli" se raffrontate con la partecipazione intesa come concertazione, modello nuovo e strutturato di dialogo, che suppone una condivisione di responsabilità tra gli attori coinvolti, una messa in gioco di interessi e visioni anche divergenti per formulare progetti e proposte comuni.

**Tabella 15 - Livello di partecipazione (valori assoluti e percentuali sul totale per periodo considerato)**

Livello di partecipazione	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Informazione	3	1%	0	0%	1	0%
Consultazione	110	35%	6	4%	108	35%
Collaborazione Progettazione partecipata	147	47%	68	45%	172	56%
Empowerment (partecipazione diretta)	52	17%	76	51%	28	9%
Totale	312	100%	150	100%	309	100%

Il 66% dei processi censiti e riferiti al periodo 1994-2011 veniva svolto senza l'utilizzo di alcun metodo specifico (tab. 16); percentuale che si abbassa verticalmente nel periodo 2012-2016 attestandosi al 10% con riferimento ai processi partecipativi correlati ai bandi regionali. La percentuale di percorsi partecipativi che non fanno ricorso a metodologie specifiche è alta (73%) anche tra i progetti dell'ultimo quinquennio non correlati ai bandi regionali. Le regole definite dalla legge regionale volte a qualificare i processi partecipativi, come momenti strutturati di dialogo e empowerment sono dunque di grande rilevanza.

**Tabella 16 - Metodologie specifiche di partecipazione (valori assoluti e percentuali sul totale per periodo considerato.)**

Metodologie specifiche di partecipazione	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Focus Group	22	7%	84	56%	23	7%
OST (Open Space Technology)	18	6%	60	40%	11	4%
Ricerca-azione partecipata	2	1%	3	2%	0	0%
EASW (European Awareness Scenario Workshop)	51	16%	13	9%	7	2%
Consensus Building	1	0%	16	11%	1	0%
World Café	1	0%	47	31%	14	5%
Planning for real	3	1%	17	11%	1	0%
21th Century Town Meeting	0	0%	6	4%	0	0%
Passeggiata di quartiere	7	2%	27	18%	7	2%
Ascolto attivo	2	1%	12	8%	1	0%
Action Planning	0	0%	2	1%	1	0%
Barcamp	2	1%	9	6%	1	0%
Teatro dell'oppresso	0	0%	4	3%	0	0%

Metodologie specifiche di partecipazione	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Outreach	0	0%	23	15%	0	0%
Quadro logico	1	0%	4	3%	0	0%
Interviste e questionari strutturati	11	4%	26	17%	32	10%
Appreciative Inquiry	1	0%	0	0%	0	0%
Metodo Delphi	1	0%	0	0%	0	0%
Future Lab	1	0%	4	3%	1	0%
Giuria di cittadini	1	0%	4	3%	0	0%
Debat public	0	0%	2	1%	0	0%
G.O.P.P. (Goal Oriented Project Planning)	0	0%	4	3%	1	0%
Metodo Spiral	0	0%	0	0%	0	0%
Community Lab	0	0%	1	1%	11	4%
Consensus workshop	0	0%	3	2%	3	1%
Future search conference	0	0%	0	0%	1	0%
<i>Senza metodologie specifiche</i>	207	66%	15	10%	225	73%
Totale	312	---	150	---	309	---

(\*) La somma delle percentuali dei valori non corrisponde a 100% perché le metodologie possono coesistere nei processi

Ultimo aspetto considerato, utile per la valutazione di possibili nuove o più pregnanti azioni di sostegno ai processi partecipativi da parte della Regione, è quello riferito alle professionalità messe in campo nella fase di progettazione e di gestione dei percorsi partecipativi.

**Tabella 17 - Figure professionali coinvolte (valori assoluti e percentuali sul totale per anno)**

Figure professionali	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Non sono coinvolte figure professionali dedicate	124	40%	4	3%	180	58%
Sono coinvolte figure professionali dedicate (facilitatori; mediatori, ecc.)	188	60%	146	97%	129	42%
Totale	312	100%	150	100%	309	100%
<b>Appartenenza o meno all'ente titolare</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>
Esterne	76	40%	44	30%	30	23%
Interne	20	11%	6	4%	23	18%
Entrambe	75	40%	79	54%	65	50%
Non specificato	17	9%	17	12%	11	9%
Totale	188	100%	146	100%	129	100%

I progetti sostenuti dai bandi regionali prevedono la presenza di figure professionali specifiche per la conduzione dei percorsi (97% dei casi) in coerenza con il dato più sopra commentato dell'utilizzo di metodologie specifiche di partecipazione. Altro dato interessante, con riferimento al medesimo gruppo di progetti finanziati, è quello della presenza di personale sia esterno che interno all'ente promotore (54%). Azioni di supporto formativo/informativo al personale interno agli enti, dedicato o da dedicare alla progettazione e

gestione di percorsi partecipativi, potrebbe rappresentare un'utile occasione di impegno da parte della Regione.

### 3.L'analisi qualitativa della partecipazione in Emilia-Romagna

L'analisi qualitativa che di seguito si propone costituisce l'elemento originale della Relazione alle clausole valutative e offre spunti di grande interesse relativamente alla qualità percepita dei processi partecipativi promossi e gestiti dagli enti locali oltre ad alcuni elementi utili per la valutazione complessiva degli effetti scaturiti dall'attuazione della legge regionale 3/2010.

Per la valutazione degli aspetti descritti dalle lettere da b) ad h)<sup>6</sup> della clausola valutativa contenuta nell'art. 18 della l.r. 3/2010 si sono adottati due diversi strumenti: focus group con esperti, responsabili, facilitatori che hanno seguito i processi partecipativi per conto della propria amministrazione (sono stati realizzati due focus ai quali hanno partecipato esperti di due Comuni di grandi dimensioni, due Comuni medi e due Unioni di Comuni; questionario somministrato ai cittadini che hanno partecipato a specifici processi partecipativi<sup>7</sup>).

La selezione dei processi partecipativi oggetto dell'indagine è stata effettuata valutando alcuni elementi di qualità dei processi partecipativi da selezionare, la coesistenza nell'ambito del medesimo ente di processi finanziati e non finanziati nell'arco temporale 2012-2015, la localizzazione geografica e il fattore dimensionale in termini di cittadini residenti.

Con i Focus Group si è inteso analizzare la "visione degli attori pubblici" (attivatori dei processi partecipativi 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.

Ai Focus Group hanno partecipato funzionari, facilitatori ed esperti esterni incaricati dalle amministrazioni nella gestione dei percorsi di partecipazione. Ai partecipanti dei Focus Group sono state poste domande correlate a ciascuno degli elementi contenuti nella clausola valutativa ed è stato chiesto loro di rispondere in forma scritta. Le risposte raccolte sono successivamente state oggetto di riflessione congiunta per l'identificazione condivisa delle priorità. Infine, è stato chiesto di compilare una "griglia" di proposte per migliorare i processi partecipativi.

---

<sup>6</sup>Lettere: b) le prospettive di ulteriore sviluppo della partecipazione; c) il miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi; d) l'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise, successivamente realizzate; e) l'aumento della condivisione delle scelte pubbliche; h) l'accresciuta qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni e della flessibilità del suo utilizzo, in funzione dei processi partecipativi.

<sup>7</sup>I questionari comprendono un totale di 13 domande suddivise in 5 parti tematiche (informazioni generali, valutazione dell'esperienza e rapporti con l'amministrazione, processo decisionale, valutazione sull'amministrazione locale, problemi e criticità). I questionari sono stati inviati, via e-mail in formato doc., ai contatti dei cittadini partecipanti ai percorsi custoditi dai referenti degli enti locali.

In parallelo è stato somministrato un questionario a 1192 cittadini (hanno risposto 248 cittadini, pari al 20,8% delle persone contattate)<sup>8</sup>, che hanno partecipato direttamente ai processi partecipativi. I cittadini cui sottoporre il questionario sono stati individuati con il supporto operativo degli Enti locali coinvolti (utilizzo di loro mailing list, distribuzione dei questionari tramite gli Urp, ecc.).

Lo strumento di rilevazione, definito e testato nei mesi di aprile e maggio, è composto da un totale di 13 domande e suddiviso in 5 parti tematiche (informazioni generali, valutazione dell'esperienza e rapporti con l'amministrazione, processo decisionale, valutazione sull'amministrazione locale, problemi e criticità). Gli strumenti utilizzati, integrati fra loro, hanno permesso di creare un articolato set di valutazione.

Gli esiti della valutazione integrata dei risultati dei Focus Group e del questionario consentono di individuare, per ogni elemento della clausola valutativa, elementi e spunti utili per la formulazione di proposte di miglioramento della legislazione regionale vigente, in un'ottica di evoluzione positiva in termini di sempre maggiore inclusione partecipativa in Emilia-Romagna.

### 3.1 Le prospettive di sviluppo della partecipazione

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) attraverso la valorizzazione di alcune specifiche figure che possano svolgere un ruolo propositivo e collaborativo, oltre ad essere 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 affinché questi diventino maggiormente partecipi anche in dimensione operativa
- 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, perché possano divenire un reale sostegno per promuovere la partecipazione anche dove non è già in atto un conflitto, ed un'attenzione maggiore nella progettazione affinché siano maggiormente coinvolti i cittadini giovani, anziani, immigrati
- una attenzione speciale volta ad ottenere un reale empowerment del processo, perché è fondamentale che gli impegni trovino concretezza in pratiche sul territorio attivate anche autonomamente dai singoli gruppi sociali

---

<sup>8</sup> I cittadini contattati per i percorsi finanziati dai bandi regionali sono stati in totale 783 e la percentuale di risposta del 19,2%, mentre per i percorsi non finanziati sono stati contattati 409 cittadini con una percentuale di risposta del 24%.

I cittadini, dal canto loro, hanno evidenziato una opinione favorevole sull'esperienza vissuta e una disponibilità futura a partecipare in altre future occasioni: alla domanda "parteciperà di sicuro ad altre iniziative di questo tipo" gli intervistati rispondono per oltre il 90% in modo affermativo. Tale propensione è particolarmente sentita dai gruppi non formalizzati che auspicano di divenire parte attiva nell'elaborazione di decisioni condivise (70,6% del totale). Questo dato dimostra che essere coinvolti in percorsi partecipati alimenta, e comunque di certo non riduce, la propensione dei cittadini ad essere parte attiva nei meccanismi democratici. Tale ampia disponibilità è stata riscontrata indifferentemente sia considerando i processi finanziati che quelli non finanziati. Ciò è rafforzato dal fatto che la larga maggioranza dei cittadini (il 74%) ha giudicato utile il percorso per rafforzare l'inclusione, mentre ritengono poco utile il percorso circa un quinto del totale degli intervistati, tra cui un 5% che ritiene i processi partecipativi per nulla utili.

Le raccomandazioni espresse dai partecipanti ai percorsi partecipativi si possono così riassumere:

- porre maggiore attenzione nel recepimento delle istanze emerse dai percorsi;
- far sentire che l'opinione del cittadino è presa in considerazione nell'elaborazione del processo decisionale;
- non "tradire" le aspettative dei partecipanti.

### **3.2 Il miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi**

I soggetti pubblici intervistati ritengono che per migliorare la qualità e la semplificazione dei procedimenti sia opportuno tenere in considerazione una strategia complessiva in un'ottica integrata. In particolare, vista la crescita culturale e professionale dei dirigenti e funzionari della PA e la progettazione congiunta tra tecnici e cittadini, tra tecnici e diversi uffici (unità di progetto), conseguita attraverso i processi partecipativi, è opportuno considerare la semplificazione amministrativa negli obiettivi strategici della PA, anche attraverso forme di sostegno alla partecipazione inclusiva. Il concetto di semplificazione, in questo contesto, assume una accezione molto puntuale: i processi partecipativi, che si svolgono a monte delle decisioni, consentono di evitare situazioni di conflitto e dunque di giungere più rapidamente e con maggiore efficacia all'attuazione delle deliberazioni che spettano formalmente alla pubblica amministrazione; ciò incide anche sulla certezza e snellezza dei tempi dei procedimenti.

Una valutazione positiva circa le regole introdotte dalla legge regionale 3/2010 e dagli atti attuativi (i Bandi) è stata espressa in particolare da coloro i quali ritengono che "il Tavolo di negoziazione ha consentito di sperimentare gruppi intersettoriali e interdisciplinari". Essi affermano che tale esperienza si è consolidata all'interno dell'amministrazione come modalità ricorrente: le cabine di regia o i gruppi di coordinamento hanno assunto la permanente caratteristica dell'inclusione dei cittadini migliorando nettamente la qualità del processo. Inoltre



essi ritengono che, in termini di qualità, sia fondamentale menzionare quella attinente le relazioni tra PA e utenti dei servizi: dopo il processo partecipato è emersa una maggiore trasparenza e più diffusa fiducia fra tecnici e cittadini che hanno condiviso le decisioni.

La quasi totalità dei cittadini è consapevole delle difficoltà dell'amministrazione pubblica di contemperare la molteplicità di interessi in gioco nei processi decisionali e solo il 6% non percepisce la complessità che riguarda l'operare della pubblica amministrazione. Minime differenze si evidenziano tra processi finanziati e non finanziati. Si nota che la totalità dei soggetti intervistati, parte di gruppi non formalizzati, sono consapevoli dei problemi che la pubblica amministrazione deve affrontare nell'espletamento delle proprie funzioni.

La maggioranza degli intervistati non percepisce un'influenza negativa dei processi partecipativi sui tempi che scandiscono l'iter decisionale. In particolare, dai risultati si nota come i gruppi non formalizzati valutano, più di altre categorie, che il processo partecipato abbia effetti positivi rispetto ai tempi delle decisioni. Inoltre è emerso che i percorsi partecipati non sono percepiti come un'ulteriore procedura che allunga i tempi dell'iter decisionale, ma anzi, come un utile strumento in grado di mitigare le situazioni di conflitto e di trovare soluzioni condivise.

I funzionari pubblici suggeriscono di evitare processi partecipativi per procedimenti molto vincolati nei tempi e nei contenuti, essendoci pochi "margini di manovra" e, pertanto, vanno valorizzate le esigenze di semplificazione segnalate dai cittadini (più comunicazione, più conoscenza, più ascolto; meno atti e procedure, meno strutture tecniche con cui impattare).

I cittadini raccomandano un'oculata scelta delle tematiche e degli obiettivi raggiungibili con i percorsi partecipati e una riduzione della complessità per una migliore comprensione delle tematiche affrontate (comunicazione / linguaggio fruibile).

### **3.3 L'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise**

Le tre parole chiave per migliorare l'efficacia dei processi partecipativi, secondo i partecipanti ai focus group (amministratori e professionisti degli enti locali), sono: terzietà, comunicazione, metodo.

In particolare, l'inclusione delle parti fin dalla progettazione, l'imparzialità dei conduttori, la disponibilità degli amministratori, la capacità di ascolto/coinvolgimento dei facilitatori, la grande attenzione alla comunicazione ed infine le adeguate metodologie costituiscono gli ingredienti fondamentali per la buona riuscita di un processo partecipativo.

Fra gli elementi indicati come più importanti vi è la definizione di obiettivi e criteri comuni (prima di affrontare la fase della proposta) e la condivisione di "quadri di informazione" come attenzione all'accessibilità dell'informazione.

Per la maggioranza dei cittadini la "partecipazione attraverso soluzioni condivise evita situazioni di conflitto sociale". Il 90% degli intervistati concorda su questa affermazione. Sia nei processi non finanziati che in quelli finanziati, le risposte si concentrano su valori positivi.

Cittadini e funzionari pubblici concordano nel suggerire le seguenti modalità operative:

- Informazione sui processi per incentivare il coinvolgimento dei cittadini
- Dare prova del fatto che non sia già tutto deciso a monte
- Scelta degli spazi, degli orari e delle modalità di coinvolgimento adeguati alle necessità dei cittadini
- Mirare all'inclusione di tutti gli interessi in gioco
- Scelta accurata di tecnici specializzati (facilitatori; mediatori) per condurre i percorsi

### 3.4 L'aumento della condivisione delle scelte pubbliche

I funzionari che sono stati chiamati a intervenire nei Focus Group hanno innanzitutto identificato come azione prioritaria, per facilitare la condivisione delle scelte pubbliche, una corretta ed efficace informazione sugli argomenti e sulle tematiche affrontate nel corso dei processi partecipativi.

Altre ulteriori valutazioni e raccomandazioni sono emerse nel corso dei focus group e precisamente:

- la rilevanza del tema trattato, cioè il fatto che il processo partecipativo debba riguardare elementi strategici di sviluppo dell'ente e della comunità
- la coerenza e chiarezza del mandato politico, che consenta una reale partecipazione alle scelte pubbliche. Se gli obiettivi ed il "margine" di intervento sull'oggetto di lavoro è chiaro e condiviso, i cittadini coinvolti si sentiranno co-partecipari delle scelte pubbliche anche grazie all'impegno della PA a attuare realmente la decisione partecipata.

Il 72% dei cittadini afferma che l'ente locale ha accolto le proposte emerse dal processo partecipato. Il 13% di cittadini partecipanti sostiene di non sapere se le indicazioni emerse a seguito dei processi siano state accolte dall'amministrazione. L'informazione e la capacità di coinvolgimento dei cittadini in tutte le fasi del processo costituisce un elemento fondamentale sia per stimolare il libero confronto, sia per sensibilizzare i cittadini verso pratiche partecipative. Quasi un quarto del totale degli intervistati afferma di essere piuttosto contrario alla necessità di essere coinvolto su ogni intervento dell'amministrazione locale. Tuttavia, mentre i singoli cittadini tendono ad essere più propensi ad un coinvolgimento maggiore (il 50,8% è abbastanza d'accordo e il 27,5% è molto d'accordo), le organizzazioni invece tendono ad esprimersi su valori meno netti, collocando il loro giudizio su posizioni intermedie (il 49,5% è abbastanza d'accordo e il 30% è piuttosto contrario).

Tra le raccomandazioni suggerite dai funzionari pubblici vi è quella di realizzare forme di monitoraggio ex post degli effetti dei processi partecipati, estesa anche all'implementazione effettiva della proposta partecipata.

I cittadini suggeriscono di porre attenzione al coinvolgimento sin dalle fasi iniziali dei percorsi e di migliorare la comunicazione dell'andamento, dei risultati e dell'attuazione del processo partecipativo. Ciò dovrebbe essere realizzato anche attraverso la messa a disposizione e la fornitura di materiale informativo che aiuti a "seguire" con maggiore efficacia l'andamento del processo.

Da questo punto di vista, si osserva che l'enfasi posta dai bandi sugli strumenti di comunicazione dei processi è andata nella giusta direzione, ma vi sono margini di miglioramento, soprattutto dal punto di vista della semplificazione del linguaggio e della cura della qualità dell'informazione fornita da parte dell'ente promotore del percorso partecipato e titolare della decisione.

### **3.5 Il miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica**

I partecipanti ai Focus Group, ritengono che per migliorare la possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica hanno grande rilevanza alcuni specifici elementi, in particolare la riconoscibilità (e responsabilità) dei soggetti che gestiscono i processi, l'empowerment della comunità e il superamento delle barriere relazionali. È emersa una opinione positiva dell'esperienza in quanto, sostengono i cittadini, attraverso la partecipazione è stato possibile diventare parte attiva nel dialogo (non più "lamentela" o "segnalazione", ma emersione della possibilità di un ruolo attivo e propositivo del cittadino/utente). Il processo partecipato, secondo gli intervistati, ha permesso una proficua collaborazione tra la parte pubblica e quella privata. I cittadini si sono sentiti valorizzati ed hanno potuto esprimere anche i propri "talenti nascosti" ed essere parte veramente attiva del percorso partecipativo constatando inoltre che il percorso ha permesso una reciproca e congiunta crescita formativa di tutte le parti in gioco.

Fra i cittadini, il primo dato che emerge circa la disponibilità dell'amministrazione a dialogare con il cittadino è positivo: solo il 13% dei soggetti ha ritenuto che l'amministrazione non abbia interagito in modo costruttivo con i cittadini. Nella percezione dei cittadini si nota come coloro che hanno preso parte al percorso in quanto gruppo di cittadini organizzati si siano espressi in maniera più cauta facendo registrare un livello di insoddisfazione, rispetto al quesito attinente la disponibilità al dialogo da parte dell'Amministrazione, più alto rispetto agli altri soggetti. In generale, tuttavia, la percezione da parte delle tre categorie di soggetti rimane sostanzialmente positiva, con il gruppo "singoli cittadini" che si sono dimostrati i più soddisfatti.

Inoltre, l'indagine dimostra come una corretta informazione costituisca un elemento essenziale nella trasmissione delle ragioni su cui si fonda una decisione pubblica. Un dato interessante, infatti, è rappresentato dai gruppi informali di cittadini che si sono espressi quasi all'unanimità (al 94%) in netto accordo con il diritto da parte dei cittadini di conoscere su quali ragioni si fonda la decisione pubblica.

Infine nel caso dei processi partecipativi considerati nell'indagine, solo il 10% dei soggetti non ha preso visione della documentazione finale del percorso nel quale sono stati coinvolti.

Tra le evidenze emerse dai focus group, circa la possibilità di migliorare il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, si ritiene opportuno sottolineare le seguenti:

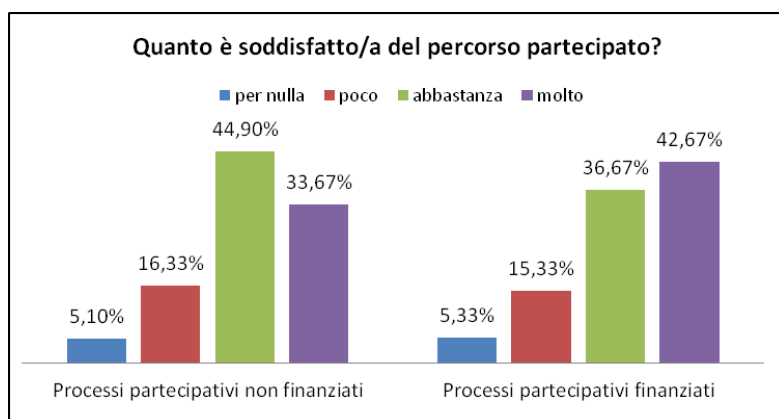
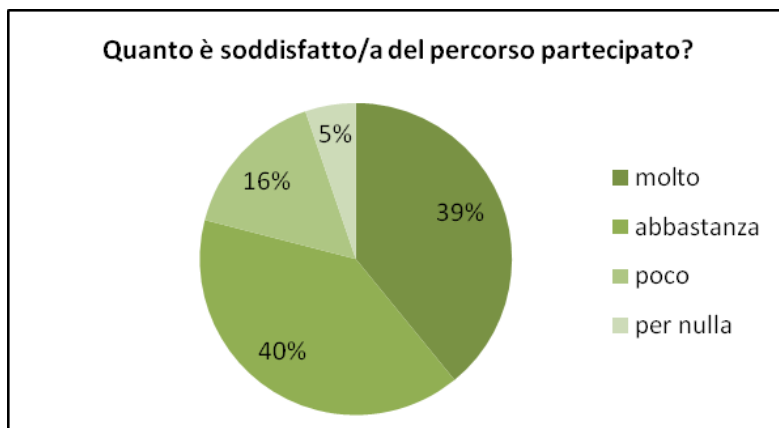
- garantire la trasparenza delle regole, valorizzare la cittadinanza attiva, diffondere la consapevolezza che l'agire pubblico si fonda su una rete di collaborazione
- accentuare e garantire l'informazione, condividere ed esplicitare da principio le procedure (ruoli, responsabilità, tempistica, risorse) rendendo chiare le "regole" del percorso di dialogo
- rendere più consapevoli i cittadini circa la natura dei processi decisionali tipici di un ente pubblico (vincoli, obiettivi, procedure)
- instaurare un rapporto "semplice" e diretto fra la PA e i cittadini, rendendo questi ultimi co-progettisti degli interventi (e anche degli strumenti).

### **3.6 Il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini**

I funzionari pubblici ritengono che, grazie ai percorsi partecipativi, l'amministrazione è ora vista come interlocutore e collaboratore della comunità nella ricerca e sviluppo di soluzioni a problemi percepiti come comuni (non riferibili ad un solo singolo interesse). L'amministrazione è vissuta non più come soggetto che impone regole o limiti, ma come soggetto che vigila sul bene comune. In altri termini, la PA viene valorizzata come "agente di governo" ed i cittadini esprimono fiducia. Si è maturata la consapevolezza, nella compagine pubblica, che la PA non può sempre agire da sola e si è percepito il valore reale della "rete".

Da parte dei cittadini emerge - nel 18% degli intervistati- che i processi partecipativi hanno contribuito a modificare in positivo la valutazione complessiva sull'amministrazione locale a fronte di un 4% che ha modificato il proprio giudizio in negativo. Altro dato significativo è che il 67% degli intervistati ha già un giudizio positivo sull'amministrazione locale, mentre solo l'11% dei casi ha un giudizio negativo. Il 68% dei rispondenti ha notato, a seguito del processo partecipativo, un diverso positivo atteggiamento dei dipendenti comunali nei loro confronti.

In generale il grado di soddisfazione complessiva dei cittadini circa le esperienze vissute nell'ambito dei processi partecipativi è elevato: la maggioranza ha risposto positivamente (il 39% è molto soddisfatto e il 40% è abbastanza soddisfatto), solo il 5% non è per nulla soddisfatto.



### **3.7 L'accresciuta qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche in funzione dei processi partecipativi**

Dalle valutazioni espresse dai funzionari pubblici nei focus è emerso che la gestione dei processi partecipativi ha consentito una maggiore qualificazione del personale pubblico, grazie soprattutto ai seguenti elementi:

- circolarità e regia di competenze. Grazie allo scambio continuo di esperienze tra i diversi territori, si è riscontrata la crescita professionale di molti operatori in termini di maggiori competenze nell'ascolto dei cittadini, nell'organizzazione di eventi pubblici, nella mediazione dei conflitti, nella progettazione e gestione delle attività informative a supporto dei processi partecipativi
- propensione all'ascolto e attivazione di empatia, con conseguente aumento di momenti partecipativi sia da parte della PA che su richiesta dei cittadini
- adozione di tecniche di gestione gruppi e facilitazione

Fra i partecipanti al focus è emersa inoltre l'esigenza di una approfondita conoscenza della legge regionale 3/2010 anche per accrescere la piena consapevolezza delle potenzialità della partecipazione. Il suggerimento emerso è dunque di sviluppare azioni formative a cura della Regione e rivolte agli operatori anche pubblici (soprattutto degli Enti Locali) sui contenuti specifici della legge regionale.

### **3.8 Valutazioni conclusive sui risultati dell'indagine qualitativa**

Il risultato più significativo dell'indagine è l'alto grado di soddisfazione dei percorsi ai quali hanno perso parte gli intervistati. In tutte le risposte al questionario si può notare una netta prevalenza di giudizi positivi, soprattutto rispetto all'utilità del percorso e alla soddisfazione generale sui processi partecipativi. Inoltre non si rilevano differenze apprezzabili tra percorsi finanziati e percorsi non finanziati, nella maggior parte dei casi, infatti, si osserva una pressoché totale simmetria tra le due categorie di processi. Osservando i dati da vicino si apprezza una lieve differenza in positivo nella percezione del grado di soddisfazione da parte di chi ha partecipato ai processi finanziati dal Bando regionale. Approfondendo ulteriormente il grado di soddisfazione si osserva che, in generale, tra le categorie di soggetti risultano più soddisfatti i singoli cittadini e dalle loro risposte si deduce una diretta correlazione tra il grado di soddisfazione e le capacità degli enti di organizzare e gestire i processi.

Dai risultati si evince, inoltre, che il rapporto tra cittadini che hanno partecipato ai percorsi e le amministrazioni che hanno promosso le iniziative si basa su una disponibilità al dialogo da parte degli enti promotori e dei propri dipendenti e sulla consapevolezza, da parte dei cittadini, delle difficoltà e delle problematiche cui gli enti locali devono far fronte.

I processi partecipativi sono stati valutati positivamente anche per quanto riguarda l'inclusione degli individui all'interno di una comunità. Si osserva che, in generale, i cittadini si sentono parte di una comunità se partecipano alle scelte dell'amministrazione locale. In

particolare, si evidenzia una differenza tra i soggetti che già fanno parte di un gruppo di riferimento – perché appartenenti a organizzazioni più o meno formalizzate- e cittadini singoli che in assenza di un coinvolgimento nelle scelte pubbliche non avrebbero la percezione di far parte di una comunità. Ciò che emerge, inoltre, è che i percorsi partecipati non sono percepiti dai cittadini come un'ulteriore procedura che allunga i tempi dell'iter decisionale ma, anzi, come un utile strumento in grado di mitigare le situazioni di conflitto e di trovare soluzioni condivise.

Un dato che merita una particolare attenzione è quello relativo alla volontà da parte dei cittadini ad essere coinvolti nuovamente in iniziative in cui possano esprimere le proprie istanze e posizioni. Essere coinvolti in percorsi partecipati alimenta la propensione dei cittadini ad essere parte attiva nell'elaborazione di decisioni condivise. In effetti l'evidenza dei dati dimostra che a bassi livelli di soddisfazione del percorso corrisponde un mancato accoglimento delle proposte da parte dell'amministrazione. L'informazione e il coinvolgimento dei cittadini nelle fasi finali del processo resta un elemento chiave per misurare il gradimento e il livello di efficacia dello stesso.

Complessivamente la valutazione sulla gestione dei processi partecipati può dirsi positiva. Infatti nella maggior parte dei casi gli intervistati ritengono che il percorso partecipato sia stato gestito molto bene. È evidente che una maggiore propensione dell'amministrazione a relazionarsi in modo empatico con la cittadinanza genera un clima di rispetto e di fiducia reciproca che non può che riflettersi positivamente sulla gestione della cosa pubblica. La lettura di questi dati può aprire a un'interpretazione ottimistica rispetto alle potenzialità di una cultura della partecipazione, sia come rimozione degli ostacoli nella relazione tra cittadino e pubblica amministrazione, sia come elemento che contribuisce ad alimentare la fiducia tra cittadino e amministrazioni locali.

L'indagine qualitativa condotta in relazione alla clausola valutativa ha consentito di integrare prospettive e opinioni diverse sulle esperienze di partecipazione. Uno dei punti di forza delle esperienze partecipative è l'integrazione delle competenze e la possibilità di un confronto fattivo fra operatori pubblici, facilitatori esterni e la Regione impegnata, quest'ultima, nelle valutazioni ex post delle esperienze finanziate.

Di seguito, a conclusione dell'indagine, si riporta una serie di raccomandazioni volte al miglioramento dei percorsi che sintetizzano i nodi attorno ai quali si sono rilevate maggiori difficoltà nello svolgimento dei percorsi, secondo il parere dei cittadini che hanno risposto alle domande del questionario e in base alle valutazioni degli esperti che hanno partecipato ai focus group.

## Le valutazioni dei cittadini

### Raccomandazioni generali

- 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.

### Punti di miglioramento

- Coinvolgimento dei cittadini in tempi rapidi.
- Pianificazione dei tempi dei processi (pianificazione del calendario e dei programmi degli incontri con cadenza più ravvicinata).
- Informazione sui processi per incentivare il coinvolgimento dei cittadini.
- Dare prova del fatto che non sia già tutto deciso a monte.
- Scelta degli spazi, degli orari e delle modalità di coinvolgimento adeguati alle necessità dei cittadini
- Scelta degli orari degli incontri tenendo conto della conciliazione dei tempi di vita e lavorativi
- Fornire con congruo anticipo le comunicazioni sulle date e le tematiche degli incontri
- Mirare all'inclusione di tutti gli interessi in gioco.
- Sollecitare la partecipazione dei soggetti interessati attraverso forme comunicative più incisive
- Scelta accurata di tecnici specializzati (facilitatori; mediatori) per condurre i percorsi
- Porre attenzione alla qualità del materiale informativo
- Riservare una specifica attenzione alla gestione e alla comunicazione degli esiti dei processi



## Le valutazioni dei dirigenti e funzionari degli enti locali e dei facilitatori

### Principali problematiche riscontrate

- Scarso coordinamento da parte dell'amministrazione comunale tra le diverse azioni
- Difficoltà e lentezza dell'ente pubblico nel garantire inter-settorialità all'azione amministrativa
- Difficile controllo degli atti amministrativi e procedure burocratiche
- Inadeguata tempistica di approvazione dei bandi regionali (meglio se approvati nei primi mesi dell'anno)
- Le prime esperienze devono essere gestite da un coordinatore/consulente esterno che sia in posizione neutrale rispetto agli attori coinvolti
- Scarso utilizzo delle piattaforme tecnologiche dedicate alla partecipazione
- Difficoltà a coinvolgere le professionalità più consolidate nel mondo pubblico affinché ripensino alla quotidianità del proprio agire nell'amministrazione
- Difficoltà di coinvolgimento di alcuni attori (dichiarati come importanti nel progetto del percorso)
- Ruoli decisionali e gestionali non sempre chiari, logica del consenso che prevale sul dissenso, scarso coinvolgimento dello staff dell'ente nella fase progettuale
- Dubbi ed incertezze sul fatto che il percorso stia davvero andando nella direzione giusta perché a volte la quotidianità impedisce di vedere ad un livello più alto.
- Difficoltà a formalizzare un sostanziale coinvolgimento dei cittadini all'avvio del progetto tramite l'Accordo formale preventivo
- Scarsa integrazione tra percorso partecipativo e percorso tecnico-politico
- Mancanza di una conoscenza diffusa delle metodologie per la realizzazione dei percorsi partecipativi (tecniche, soggetti, indicatori) e questo impedisce un confronto corretto, anche a conclusione del percorso
- Scarsa cultura diffusa della democrazia partecipativa

### Punti di miglioramento

- Effettuare un'analisi intersettoriale preliminare per evitare intoppi nel percorso, nel caso in cui vi siano tematiche che impattano con l'oggetto del percorso partecipativo

- Realizzare corsi di aggiornamento in progettazione e gestione di processi partecipativi per il personale amministrativo interno e per i dirigenti della p.a.
- Garantire una buona progettualità a monte dell'avvio del percorso partecipativo
- Disporre di maggiore budget
- Focalizzare meglio il campo di intervento selezionando target e territori
- Attribuire crediti formativi ai laboratori di partecipazione con riconoscimento curriculare
- Attribuire premialità a progetti su tematiche proposte dai cittadini, tramite la raccolta di firme durante i mesi di apertura del bando
- Nella fase di candidatura del progetto al Bando andrebbe inserita la richiesta di indicare cosa fare in caso non si riescano a raggiungere gli attori importanti (una sorta di piano "b", così da consentire già di fare delle valutazioni di efficacia)
- Prevedere con chi e come si vuole procedere prima dell'avvio del processo e avere la possibilità di rimettere a punto eventuali correzioni in itinere
- Sviluppare la cultura della partecipazione
- Coinvolgere gli attori principali già dalle fasi iniziali del progetto/percorso
- Istituire un momento formale di verifica congiunta con la Regione (connessa ad esempio alla relazione di metà percorso) o prevedere una sorta di "sportello di consulenza" per un accompagnamento più formale
- Così come la Regione certifica la qualità del progetto partecipativo in sede di candidatura, potrebbe anche certificare la qualità del processo svolto in sede di relazione finale, introducendo anche un'apposita voce di valutazione specifica sull'integrazione tra partecipazione e decisione
- Sviluppare le metodologie outreach e informali, lavorare per creare legami di fiducia prima di arrivare al momento della discussione collettiva
- Costruire un glossario che rappresenti, esso stesso, uno strumento di promozione della partecipazione
- Incentivare alcuni momenti di verifica a 6-12 mesi dopo la conclusione del percorso partecipativo
- Maggiore obbligatorietà della Legge Regionale e ruolo direttivo della Regione sui Comuni

## 4. La partecipazione al servizio delle politiche regionali

A partire dall'approvazione della legge 3/2010, l'impegno della Regione Emilia-Romagna nel promuovere e attuare esperienze di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini e dei loro rappresentanti alle politiche regionali, che superassero le forme tradizionali della concertazione e si spingessero anche verso forme più inclusive ed innovative, è notevolmente cresciuto, come testimoniano anche i molti progetti avviati negli ultimi anni e promossi dalle strutture regionali (rappresentati ogni anno da un apposito paragrafo della Relazione Annuale presentata in Sessione di partecipazione presso l'Assemblea legislativa).

Il ruolo assunto dalla Regione nei vari casi si differenzia in base alla natura specifica di ogni singolo processo partecipativo che può essere, innanzitutto, di tipo "volontario", ovvero non correlato ad alcuna legge che lo renda cogente, oppure "vincolato" dalle normative – europee, nazionali o regionali – che definiscono le politiche di settore.

Tutti i processi che si sono sviluppati hanno trovato nella legge 3/2010 e nei suoi principi il quadro normativo di riferimento.

Il primo impatto della legge 3/2010 ha riguardato la comunicazione web. Prima della legge infatti la situazione dei servizi web offerti dalla Regione in tema di partecipazione era piuttosto frammentata; in seguito, invece, anche per rispondere ad una precisa indicazione della legge che prevedeva l'apertura di un sito web da parte del Tecnico di garanzia, Giunta e Assemblea legislativa hanno collaborato alla progettazione e all'implementazione di un portale tematico unico, E-R Partecipazione, che oggi riunisce tutte le risorse attive in Regione sul tema.

Il portale, oltre alla sua dimensione informativa sul mondo della partecipazione in generale, è la chiave di accesso ai siti web di ioPartecipo+, dell'Osservatorio della partecipazione e del Tecnico di Garanzia della partecipazione.

ioPartecipo+, la piattaforma per l'e-democracy della Regione Emilia-Romagna, è stata sviluppata nel 2012 in co-design con l'obiettivo di fornire uno spazio web di supporto ai processi di partecipazione realizzati dall'Ente nell'ambito delle proprie politiche. Complessivamente dal 2013, anno della messa online della nuova piattaforma, sono stati realizzati 25 processi partecipativi relativi a 16 diverse policies regionali.

L'impegno della Regione Emilia-Romagna sui temi della partecipazione si è tradotto in questi anni anche in un costante lavoro interno all'Ente. In particolare sul versante della comunicazione di cittadinanza, volta a favorire, nelle diverse forme previste dall'Ente, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e l'adozione di comportamenti coerenti con uno sviluppo sostenibile, è stato costituito un apposito Gruppo di lavoro, denominato "Gruppo Comunicazione di Cittadinanza". Il gruppo, cui appartengono i referenti delle Direzioni generali della Giunta e lo staff del Tecnico di garanzia per la partecipazione, ha lo scopo di garantire una gestione unitaria e integrata delle attività di comunicazione di cittadinanza svolte dai vari settori

regionali, a partire dalla condivisione di esperienze, linguaggi, competenze fino alla realizzazione di attività condivise.

È in questo nuovo contesto che nel 2015 è stata realizzata la "Guida metodologica per la gestione di processi di partecipazione integrati", uno strumento che vuole essere di aiuto per orientare passo dopo passo la progettazione e la valutazione di un processo partecipativo su scala regionale frutto delle esperienze passate e delle "lezioni" apprese sviluppando i progetti.

Complessivamente si può quindi affermare che rispetto agli obiettivi indicati dalla legge, e il cui livello di raggiungimento si cerca in questa sede di verificare attraverso le clausole valutative, sul fronte delle attività come Ente Regione si è agito sia sul piano della crescita quantitativa che con un'attenzione alla qualità dei processi e alla loro messa a sistema attraverso lo sviluppo di competenze del personale interno.

Gli strumenti di partecipazione e comunicazione sviluppati sono un contributo anche per rendere più chiare e trasparenti le politiche regionali a partire da un approccio di progettazione partecipata degli strumenti medesimi. Sono stati realizzati processi partecipativi su temi e politiche soprattutto in ambito ambientale dove la conflittualità era elevata con buoni risultati.