

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Petitti relativa alla clausola valutativa della legge regionale 3/2010 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali" (oggetto assembleare 3647/2017)

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare I, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione, che si allega.

La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La l.r. 3/2010 contiene all'art. 18 una clausola valutativa nella quale si prevede che, trascorsi cinque anni dall'approvazione della legge, la Giunta regionale presenti all'Assemblea legislativa una relazione su attuazione e risultati della legge, rispondendo a quesiti specifici e tenendo conto dell'esperienza di altre Regioni italiane e della normativa europea.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

La legge è stata approvata nel 2010 e la relazione era attesa nel 2015. Tuttavia, la presentazione della relazione a fine novembre 2016 è considerata tecnicamente compatibile con la tempistica prevista dalla clausola.

Infatti, dopo aver subito uno slittamento a causa del passaggio di Legislatura, in seguito alla segnalazione ai sensi dell'art.103 comma 3 del Regolamento a cura della Presidente dell'Assemblea, Giunta e Assemblea hanno concordato, nell'ambito dei lavori della Sessione annuale di partecipazione del 2016, di presentare la relazione entro la fine dell'anno, così come indicato in premessa della relazione stessa.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione è suddivisa in capitoli, nei quali si risponde ai quesiti indicati dalla clausola valutativa e un'appendice con dati e tabelle di approfondimento. Per rispondere ai quesiti la Giunta ha costituito

uno staff di ricerca che ha coinvolto figure professionali esperte in materia di partecipazione, statistica e legislazione.

In **premessa**, la Giunta descrive il contesto che ha portato ad approvare la l.r. 3/2010 e le caratteristiche del “modello” emiliano-romagnolo, in quanto la l.r.3/2010 si caratterizza “*per il carattere innovativo e sperimentale*” e l’unico esempio in Italia che ha preceduto la legge emiliano-romagnola è il caso della Toscana con la l.r. 69/2007, poi sostituita dalla l.r. 46/2013. La previsione di una clausola valutativa con una tempistica di cinque anni per valutare l’attuazione e i risultati della legge vuole infatti tenere conto della necessaria fase iniziale di implementazione dei meccanismi e delle procedure richieste.

La Giunta dà quindi conto dell’attività svolta nel periodo 2012-2016: il 2012 è l’anno di avvio effettivo della legge regionale e considerare anche il 2016 permette di includere gli esiti dell’ultimo bando di concessione dei contributi, approvato a giugno 2016.

Il primo capitolo della relazione presenta il quadro normativo europeo e la legislazione regionale in materia di partecipazione. In particolare, per l’analizzare la normativa regionale esistente e compararla con il caso dell’Emilia-Romagna, la Giunta ha elaborato **un’apposita scheda di rilevazione sugli strumenti di partecipazione, distribuita a tutte le Regioni tramite l’Osservatorio legislativo Interregionale (OLI)¹**. Dalla ricerca, alla quale hanno partecipato 11 Regioni (inclusa l’Emilia-Romagna) e le Province Autonome, è emerso che tre Regioni hanno una specifica legge dedicata alla partecipazione (Toscana e Piemonte, oltre all’Emilia-Romagna). La maggior parte delle Regioni ha infatti indicato di disporre di leggi regionali di settore che prevedono specifici percorsi partecipativi, soprattutto in materia ambientale, di trasporti, di sanità e politiche sociali. La relazione segnala comunque che in alcune Regioni sono in corso di istruttoria legislativa specifici progetti di legge dedicati alla partecipazione, aspetto ritenuto “*indicativo dell’attenzione e della rilevanza attribuita dalle amministrazioni regionali a questo istituto*”.

Le principali caratteristiche delle leggi regionali in vigore e dei progetti di legge in corso di esame sono approfondite nel capitolo.

Il secondo capitolo contiene l’analisi dell’incremento quantitativo e qualitativo dei processi partecipativi in Emilia-Romagna, in risposta alla lettera a) della clausola.

In particolare, nel periodo 2012-2016 si evidenzia:

- l’“intensità progettuale”, cioè l’interesse delle amministrazioni locali nell’ideazione e sviluppo di percorsi strutturati di partecipazione con 386 progetti complessivamente presentati alla Regione
- la “qualità progettuale”, valutata in base al numero di progetti certificati dal Tecnico di garanzia (345 progetti, circa il 90% del totale dei progetti presentati alla Regione)
- i progetti certificati e finanziati sono stati 93, risultato che “*può dirsi direttamente connesso a due principali fattori: il primo è riferito 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*”
- la criticità definita “tasso di sopravvivenza dei progetti certificati” dal Tecnico di garanzia, in quanto la percentuale di progetti certificati ma mai avviati, in quanto non finanziati dalla Regione, è elevata (il valore maggiore è 74% nel 2014)

¹ La scheda è suddivisa in tre sezioni: Sezione A, dedicata agli strumenti di partecipazione previsti dallo Statuto dell’Ente, Sezione B da compilare nel caso di legislazione specifica sulla partecipazione, Sezione C da compilare nel caso di assenza di legislazione specifica sulla partecipazione

- il numero maggiore di percorsi partecipativi avviati legati ai finanziamenti previsti dai Bandi regionali, è rilevato nelle aree di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio-Emilia. Circa le motivazioni di un maggiore o minore interesse delle singole zone, la relazione specifica che *“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”*. Tuttavia, questo è ritenuto un dato utile per orientare eventuali azioni di stimolo rivolte ai territori meno coinvolti
- il ruolo dei Comuni quali soggetti promotori dei progetti partecipativi costituisce un dato costante negli anni. Si rileva una modesta attività progettuale da parte dei soggetti privati, previsti comunque quali beneficiari dei contributi regionali (a condizione che il percorso partecipativo abbia l'adesione dell'ente pubblico titolare della decisione oggetto della proposta). Circa questo aspetto, la relazione segnala che dovrà essere valutato in sede legislativa se confermare l'accesso ai finanziamenti regionali ai soggetti privati o se trovare forme alternative ritenute più idonee
- l'analisi dell'ambito di politica pubblica nella quale si svolgono i processi avviati e finanziati dal contributo regionale evidenzia, per il 2015 e 2016 la prevalenza di progetti attinenti l'ambito “Assetto istituzionale”, mantenendosi alti nel tempo anche i valori dei progetti inclusi negli ambiti “Territorio” e “Ambiente”. L'area “Welfare” subisce invece un calo. La relazione specifica comunque che la prevalenza di alcuni ambiti rispetto ad altri spesso è influenzata dagli stessi bandi che prevedono “coefficienti di premialità” riferiti anche agli ambiti tematici sui quali si intendono avviare i processi partecipativi (in appendice alla relazione, un approfondimento dei dati secondo i criteri di premialità)
- le risorse stanziare per il finanziamento dei progetti, riportate in un'apposita tabella che evidenzia il costo dei processi, il finanziamento complessivo e la percentuale del finanziamento rispetto al costo. In relazione, la Giunta cita quanto affermato nelle relazioni annuali presentate all'Assemblea in occasione della Sessione della partecipazione, ossia *“l'esiguità degli stanziamenti regionali rispetto alla crescente domanda proveniente dai territori”*. In risposta a questo problema la relazione evidenzia che dal 2015, nel dismettere l'attività di contribuzione di alcuni progetti tematici (fusioni di comuni e ricostruzione), l'Assemblea ha “ceduto” alcune somme del proprio bilancio a quello della Giunta regionale per finanziare più progetti. Inoltre, la Giunta sottolinea come, in sede di elaborazione dei prossimi bandi, si verifichi la possibilità di diminuire la somma massima erogabile per progetto, attualmente pari a 20.000 euro, poiché è stato constatato che i costi dei progetti (specialmente nel 2016) sono risultati in calo. Ciò può essere dovuto al fatto che *“la progettazione, ormai molto diffusa sul territorio emiliano-romagnolo, risente positivamente di un significativo percorso di maturazione”*
- il “volume” della popolazione coinvolta nei processi partecipativi nel periodo 2012-2015 (per il 2016 i progetti non sono ancora conclusi) è quantificato in 24.000 cittadini emiliano-romagnoli. Il capitolo presenta apposite tabelle nelle quali per ciascun anno sono riportati gli scostamenti fra i partecipanti previsti nei progetti finanziati e quelli effettivamente coinvolti (desunti dai dati a consuntivo riportati nelle Relazioni finali predisposte dai beneficiari), oltre all'analisi per provincia.

Per valutare l'incremento qualitativo dei processi partecipativi, è stato definito un “indice del livello di partecipazione”, composto da variabili legate alla “qualità tecnica del processo”, alla “tipologia di condivisione delle scelte pubbliche” ed “elementi aggiuntivi di qualità del processo”. Nella relazione, la Giunta descrive la metodologia utilizzata, in base alla quale, assegnando un punteggio alle singole variabili, la somma dei punteggi classifica i processi partecipati in quattro livelli qualitativi di partecipazione:

- percorsi partecipati d'informazione, ossia incontri promossi dalle amministrazioni pubbliche rivolti ai cittadini durante i quali essi hanno solo l'opportunità di essere informati
- percorsi di consultazione, durante i quali i partecipanti vengono ascoltati e hanno l'opportunità di influenzare le decisioni tramite la condivisione di informazioni e opinioni
- percorsi di collaborazione o progettazione partecipata, cioè occasioni di coinvolgimento attivo nel corso delle quali si avvia l'analisi dei problemi e l'elaborazione di soluzioni condivise
- empowerment o partecipazione diretta, ossia processi nei quali i partecipanti hanno diverse capacità per gestire autonomamente progetti e azioni, in collaborazione con l'ente locale, influenzando una decisione pubblica.

I risultati indicano che, per ogni anno del periodo 2012-2016, valutando i processi partecipativi avviati che hanno ottenuto la certificazione del Tecnico di garanzia e il contributo regionale, **prevalgono le forme strutturate e articolate di partecipazione** (empowerment e progettazione partecipata).

A seguire, la Giunta **confronta i processi partecipativi del periodo 2012-2016 con il periodo antecedente l'approvazione della legge (1994-2011). Inoltre, il periodo 2012-2016 è analizzato distinguendo i processi partecipativi legati ai Bandi regionali e quelli avviati autonomamente.**

Il totale di processi partecipativi censiti dall'Osservatorio della partecipazione nel periodo 1994-2016 è di 771 processi. Il 59,5% dei processi è stato avviato dal 2012 in poi, l'anno di avvio concreto dell'attuazione della legge e, di questi, il 20% è legato ai Bandi regionali mentre il 40% riguarda progetti avviati in forma autonoma.

Nel periodo 1994-2011 l'ambito più interessato dai processi partecipati è quello legato alle politiche territoriali, a seguire welfare e ambiente. Negli anni 2012-2016, welfare, territorio e assetto istituzionale. La relazione specifica che, nonostante i bandi prevedano forme incentivanti per processi partecipati in specifiche aree, le amministrazioni *“comunque rispondono autonomamente in base alle problematiche per loro maggiormente pregnanti”*.

Nel confronto fra i due periodi, si confermano i Comuni i soggetti più attivi nel promuovere i percorsi partecipati, 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”*. Tuttavia, la Giunta specifica anche che *“la disciplina contenuta nella legge regionale 3/2010 abbia offerto una straordinaria occasione agli attori istituzionali per accrescere la qualità dei percorsi partecipativi”*. Infatti, dall'analisi, emerge come nel periodo precedente l'attuazione della legge, i percorsi partecipativi fossero più simili a percorsi d'informazione e consultazione: il 66% dei processi riferiti al periodo 1994-2011 veniva svolto senza utilizzare un metodo specifico, dato che scende al 10% per il periodo successivo. La percentuale di percorsi che non ricorrono a metodologie specifiche è elevata, 73%, tra i progetti dell'ultimo quinquennio non legati ai Bandi regionali, evidenziando come *“le regole definite dalla legge regionale volte a qualificare i processi partecipativi come momenti strutturati di dialogo e empowerment sono dunque di grande rilevanza”*.

Circa le professionalità per progettare e gestire i percorsi partecipativi, infatti, l'analisi evidenzia che i progetti sostenuti dai Bandi regionali prevedono la presenza di figure professionali specifiche. Inoltre, sempre con riferimento ai progetti finanziati, il 54% dei casi ha visto la presenza di personale sia interno che esterno all'amministrazione. Su questo aspetto, la Giunta ritiene che potrebbe essere utile realizzare azioni di supporto formativo al personale interno agli enti, già dedicato o da dedicare ai processi partecipativi.

Il terzo capitolo presenta l'analisi svolta in risposta alle lettere da b) ad h) della clausola, realizzata attraverso analisi ad hoc rivolte ai cittadini e agli amministratori, facilitatori ed esperti che hanno preso parte a processi partecipativi nel corso degli ultimi cinque anni.

In particolare, **mediante Focus Group è stata analizzata la “visione degli attori pubblici”**, soggetti che hanno attivato i processi partecipativi, titolari delle decisioni e beneficiari dei contributi regionali, **mentre la “percezione dei cittadini” è stata analizzata attraverso la somministrazione di un apposito questionario.**

La relazione indica che la selezione dei processi partecipativi da sottoporre ad analisi è stata effettuata valutando alcuni elementi di qualità, la coesistenza nell'ambito del medesimo ente di processi finanziati e non finanziati per il periodo 2012-2015, la localizzazione geografica e la numerosità dei cittadini residenti nella zona.

In relazione, la Giunta descrive la metodologia utilizzata. Ai Focus Group hanno partecipato funzionari, facilitatori ed esperti esterni all'amministrazione incaricati della gestione dei percorsi di partecipazione, ai quali sono state poste domande legate ai quesiti della clausola valutativa prevedendo la risposta in forma scritta, unitamente alla compilazione di una griglia con proposte di miglioramento. Il questionario è stato somministrato a 1192 cittadini che hanno partecipato a processi partecipativi e vi ha risposto il 20,8% (pari a 248 cittadini). Il questionario utilizzato era costituito da tredici domande suddivise in cinque parti tematiche (informazioni generali, valutazione dell'esperienza e rapporti con l'amministrazione, processo decisionale, valutazione sull'amministrazione locale, problemi e criticità) e i cittadini da contattare sono stati selezionati con il supporto operativo degli Enti Locali. I risultati completi dell'indagine realizzata presso i cittadini sono presentati in appendice alla relazione, dove si riepilogano i dati in figure e tabelle ripercorrendo l'articolazione del questionario e comparando processi legati e non legati ai bandi regionali.

Integrando i risultati emersi dai Focus Group con quanto emerso dalle risposte ai questionari, nel capitolo la Giunta risponde ai quesiti indicati dalla clausola. Di seguito si segnalano alcuni aspetti:

- circa le “prospettive di sviluppo della partecipazione”, (lettera b della clausola), emerge l'auspicio di una maggiore inclusione degli amministratori pubblici a monte dei processi e di una maggiore valorizzazione degli esiti dei processi, un consolidamento del metodo, della cultura, delle prassi della partecipazione. I cittadini hanno evidenziato un'opinione favorevole dell'esperienza vissuta e la disponibilità a partecipare in futuro ad altre occasioni
- in risposta alla lettera c) dedicata al “miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi” si evidenzia l'opportunità di considerare la semplificazione amministrativa come obiettivo strategico per la pubblica amministrazione, tenendo conto di come in questo ambito il concetto di semplificazione assuma un'accezione puntuale in quanto *“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 alla pubblica amministrazione; ciò incide anche sulla certezza e snellezza dei procedimenti”*. I cittadini sono consapevoli delle difficoltà dell'amministrazione nel tenere conto dei diversi interessi in gioco nei processi decisionali e non percepiscono un'influenza negativa dei processi sui tempi dell'iter decisionale
- per quanto riguarda “l'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise, successivamente realizzate” (lettera d), la relazione dà conto dell'importanza di includere le parti sin dalla progettazione, l'imparzialità dei conduttori, la disponibilità degli amministratori, l'utilizzo di adeguate metodologie al fine di favorire la buona riuscita di un processo partecipativo
- “l'aumento della condivisione delle scelte pubbliche” (lettera e) è favorita, sulla base delle indicazioni emerse dai Focus Group, da una corretta ed efficace informazione sugli argomenti e sulle tematiche affrontate, dalla rilevanza del tema (in quanto si ritiene che il processo partecipativo debba riguardare elementi strategici per lo sviluppo della comunità), la coerenza e chiarezza del mandato politico. Tra le raccomandazioni indicate dai funzionari pubblici vi è anche quella di realizzare *“forme di monitoraggio ex post degli effetti dei processi*

partecipati, estesa anche all'implementazione effettiva della proposta partecipata". I cittadini segnalano l'esigenza di essere coinvolti sin dalle fasi iniziali dei percorsi e di migliorare la comunicazione dell'andamento, dei risultati e dell'attuazione del processo

- circa il "miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica" (lettera f della clausola), emerge un'opinione positiva dell'esperienza che ha permesso ai cittadini di diventare parte attiva e propositiva, favorendo una collaborazione proficua con l'amministrazione. Una corretta informazione è ritenuta un elemento essenziale per evidenziare le ragioni su cui si fonda una decisione pubblica.
- In risposta al quesito sul "il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini" (lettera g della clausola), la relazione indica che i funzionari pubblici coinvolti dai Focus Group hanno segnalato come *"grazie ai processi partecipativi, l'amministrazione è ora vista come interlocutore e collaboratore della comunità nella ricerca e sviluppo di soluzioni a problemi percepiti come comuni"*. Da parte dei cittadini, alla domanda del questionario "Dopo aver partecipato al percorso è cambiata la sua valutazione dell'amministrazione locale?", il 18% ha risposto che la percezione è cambiata in positivo, per il 67% non è cambiata in quanto era già positiva, il 4% afferma che il giudizio è cambiato in senso negativo.
- Per quanto riguarda la valutazione "dell'accresciuta qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche in funzione dei processi partecipativi" (lettera h), la relazione indica che, dalle esperienze dei focus group, i funzionari pubblici ritengono che la gestione dei processi partecipativi abbia consentito una maggiore qualificazione del personale grazie allo scambio di esperienze con i territori, con una crescita professionale in termini di competenza nell'ascolto dei cittadini, organizzazione di eventi pubblici, mediazione di conflitti, progettazione, promozione e documentazione.
Fra le opinioni dei cittadini, la relazione segnala che *"non sempre il personale è ritenuto adeguato alla gestione delle tematiche e dei diversi gruppi"* ed è altresì ritenuta auspicabile una conoscenza più approfondita della l.r. 3/2010, con una maggiore formazione degli operatori, anche pubblici, sui contenuti della legge regionale.

In chiusura del capitolo, la Giunta riporta alcune raccomandazioni finalizzate al miglioramento dei percorsi secondo il parere dei cittadini che hanno risposto alle domande del questionario e alle valutazioni degli esperti che hanno partecipato ai focus group.

Nel **quarto capitolo** della relazione, dedicato alla partecipazione al servizio delle politiche regionali, la Giunta riprende sinteticamente l'impegno della Regione volto a promuovere esperienze di partecipazione che, nel corso degli anni, fossero sempre più inclusive. Inoltre, segnala come la l.r. 3/2010 abbia avuto un forte impatto sulla comunicazione web: prima della legge la situazione relativa ai servizi web offerti dalla Regione era frammentata mentre in seguito, anche in attuazione di quanto previsto dalla stessa legge regionale, Giunta e Assemblea legislativa hanno collaborato alla progettazione e implementazione di un portale tematico unico (E-R Partecipazione).

Inoltre, la creazione di un apposito gruppo di lavoro "Gruppo Comunicazione di Cittadinanza", composto da referenti delle Direzioni Generali della Giunta e lo staff del Tecnico di Garanzia per la partecipazione, ha lo scopo di garantire una gestione unitaria delle attività di comunicazione svolte dai settori regionali.

In chiusura del capitolo, la Giunta afferma che *"rispetto agli obiettivi indicati dalla legge e il cui livello di raggiungimento si cerca 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 e attraverso lo sviluppo di competenze del personale interno"*.

Infine, in **Appendice**, sono riportati dati e tabelle con i risultati del questionario sottoposto ai cittadini, una tabella con un'analisi circa i criteri di premialità previsti dai Bandi annuali, le schede dei progetti

finanziati dalla Regione nel periodo 2010-2016, le esperienze di progetti di partecipazione promosse e gestite dagli assessorati regionali a partire dal 2011.

2. Considerazioni conclusive

Come si legge nel “Programma di iniziative per la partecipazione 2017”² *“la relazione in risposta alla clausola valutativa costituisce il documento di base per l’esperienza di gestione della legge regionale 3/2010 compiuta negli ultimi cinque anni e rappresenta il più recente contributo della Giunta regionale all’analisi qualitativa e quantitativa delle esperienze locali”*. La presentazione della relazione in risposta alla clausola e l’utilizzo dei risultati emersi rappresenta quindi un importante contributo in vista della revisione della l.r. 3/2010.

A livello metodologico, si segnala come per rispondere alle domande di valutazione previste dalla clausola la Giunta abbia utilizzato strumenti di analisi ad hoc, come questionari e focus group rivolti a cittadini e Amministrazioni. Nella relazione i risultati delle analisi sono presentati e argomentati con l’obiettivo di individuare sia gli aspetti positivi dell’attuazione della legge sia le criticità e le prospettive di miglioramento, cogliendo così l’occasione della presentazione della relazione non come momento di adempimento formale ma come occasione di interesse comune ad Assemblea e Giunta per comprendere come la l.r. 3/2010 è stata attuata e a quali cambiamenti ha portato.

Infatti, trascorsi cinque anni dal momento in cui concretamente ha avuto avvio la legge, il 2012, anno in cui si è svolta in Assemblea la prima Sessione per la partecipazione e a partire dal quale sono stati approvati gli appositi Bandi per la concessione dei contributi, il momento della presentazione della relazione di ritorno alla clausola è correttamente interpretato in ottica valutativa quale *“occasione di primaria importanza per comprendere, attraverso analisi di campo e non solo on desk, quali sono le caratteristiche del fenomeno della partecipazione in Emilia-Romagna”*³.

² Oggetto assembleare 4138

³ “Programma di iniziative per la partecipazione della Giunta regionale 2016 contenuto nella relazione annuale 2015 sui processi partecipativi in Emilia-Romagna”, DAL 77/2016.