

**LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE ALL'ELABORAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE. ABROGAZIONE DELLA
LEGGE REGIONALE 9 FEBBRAIO 2010, N. 3**

RELAZIONE

Premessa

La 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) ha individuato un modello di partecipazione ispirato alla co-deliberazione, ovverosia un percorso costituito da fasi di condivisione e discussione che accomuna i promotori del processo, siano essi soggetti pubblici o privati, prevedendo la più ampia sollecitazione delle realtà sociali e l'inclusione dei nuovi soggetti anche sorti conseguentemente all'attivazione del processo, per giungere poi al coinvolgimento, il più ampio possibile, dei cittadini in varie modalità. In questo modello un ruolo fondamentale è svolto dal Tecnico di garanzia.

Altro tratto distintivo della riferita legge è l'impegno dell'ente titolare della decisione, oggetto del percorso partecipativo, a sospendere qualsiasi atto amministrativo di propria competenza che possa anticipare o pregiudicare l'esito del processo proposto.

La legge n.3/2010, all'art. 18 (clausola valutativa), stabilisce che dopo cinque dall'approvazione della presente legge, l'Assemblea legislativa, sulla base di una relazione predisposta dalla Giunta regionale, deve discutere dell'esperienza compiuta nel lasso di tempo trascorso, allo scopo di raccogliere le informazioni necessarie al controllo sull'attuazione della legge, sull'impatto della stessa e sui relativi effetti per i destinatari. In conformità alla clausola valutativa, la Giunta regionale ha predisposto una relazione approfondita sull'esperienza compiuta tenendo conto degli aspetti evidenziati dalla clausola stessa.

La predetta relazione contiene un'ampia analisi qualitativa e quantitativa dei processi partecipativi attuati nella Regione Emilia-Romagna, articolata secondo i parametri previsti dal comma 2 del suddetto art. 18.

Ad esito della riferita relazione sulla clausola valutativa (Deliberazione della Giunta regionale n. 179/2017 "Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010). Proposta all'Assemblea legislativa" e Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 114/2017 "Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010) Proposta della Giunta regionale del 17/2/2017"), la Giunta regionale e L'Assemblea Legislativa hanno convenuto circa la necessità di avviare un processo di modifica legislativa della predetta legge, allo scopo di conferire maggiore rilevanza e concretezza all'istituto della democrazia partecipativa ed alle tematiche ad essa collegate, in armonia con le rinnovate esigenze della società regionale rispetto alle pratiche partecipative.

In vista della revisione della L.R. 3/2010 l'Assemblea legislativa della Regione ER, in collaborazione con la Giunta regionale, ha ritenuto utile prefigurare un percorso di "ascolto partecipato" che, con modalità e strumenti differenziati ha interpellato i diversi soggetti del territorio, qualificando così lo svolgimento di un percorso di revisione partecipato, con larga consultazione dei rappresentanti degli enti locali, del mondo delle

associazioni, degli operatori sia pubblici che privati che hanno avuto parte nei progetti sin qui svolti sul nostro territorio e dei singoli cittadini.

Il riferito percorso è stato articolato nel seguente modo:

- il questionario “Cittadino protagonista” (rimasto attivo fino al 5 marzo 2017, sul sito dell’Assemblea legislativa e sulle pagine web del Tecnico di garanzia) rivolto a tutti i cittadini, allo scopo di sondare la conoscenza degli istituti di partecipazione tradizionali presenti negli statuti comunali (petizione, istanza, referendum, ecc....), della legge n. 3/2010 e dell’aver preso parte ai percorsi partecipativi.

Dal predetto sondaggio è emerso che una considerevole percentuale di persone ha consapevolezza dei suddetti istituti di partecipazione, mentre la conoscenza della L.r.3/2010 risulta essere prevalentemente limitata agli addetti ai lavori. Il dato più interessante, che emerge dal sondaggio è che un’alta percentuale di soggetti (oltre l’86%) ritiene che vi sia un’incidenza ed un impatto dei percorsi partecipativi sulle politiche pubbliche.

- gli incontri/eventi “Diciamo la nostra”, alcuni rivolti in modo specifico ad amministratori, altri a referenti di progetti, altri infine a rappresentanti di associazioni e cittadini ed operatori pubblici e privati, che si svolgono da dicembre 2016 a settembre 2017, a Bologna e sul territorio regionale, con la creazione di appositi “gruppi di lavoro”, allo scopo di “ascoltare” le buone pratiche del territorio e quindi raccogliere le riflessioni/osservazioni (criticità e punti di forza della L.R. 3/2010) e le proposte in merito alla revisione della legge sulla partecipazione.

In particolare, i predetti incontri territoriali, sono stati organizzati in collaborazione con gli enti “ospitanti”, e cioè: Ferrara, Città Metropolitana di Bologna, Ravenna e Reggio Emilia e con questa modalità è stato possibile intercettare anche le osservazioni di soggetti, che ben difficilmente avrebbero potuto essere interpellati in merito alla revisione delle norme, ed è emerso che in alcuni casi, gli stessi, pur non conoscendo la legge 3/2010, avevano avuto una “esperienza” di partecipazione, poiché avevano preso parte a percorsi partecipativi (sia finanziati che non finanziati dalla L.R.3/2010).

Alcuni temi e spunti sono emersi in modo ricorrente: la necessità di promuovere la conoscenza della legge, l’ampliamento dell’inclusione, la formazione, sia dei dipendenti degli enti locali, che dei cittadini, la durata dei percorsi partecipativi, l’importanza del monitoraggio in itinere del percorso, ma soprattutto del monitoraggio dell’implementazione delle proposte ed il tema della valutazione dei percorsi. Altri temi invece hanno caratterizzato alcuni incontri, come il ruolo del volontariato nei percorsi partecipativi ed il rapporto tra partecipazione e rappresentanza.

Anche l’Associazione italiana per la partecipazione pubblica (AIP2), ha inviato alcune note e osservazioni per contribuire al processo di revisione della LR. 3/2010. Tutti i soggetti che hanno apportato il loro contributo conoscono la L.R n. 3/2010 e molti di loro hanno sviluppato percorsi partecipativi certificati e finanziati, per lo più nella veste di progettisti e/o responsabili della gestione dei processi.

Durante l’evento finale, svoltosi presso l’Assemblea Legislativa, sono state approfondite alcune tematiche, che, unitamente ai risultati emersi dai precedenti incontri territoriali e ai contributi di AIP2, hanno rappresentato utile e interessante materiale per l’attività del gruppo di lavoro misto Giunta regionale-Assemblea legislativa preposto alla modifica

legislativa della L.R. 3/2010 (Determinazione n. 269/2017 “Costituzione del Gruppo di lavoro Assemblea legislativa-Giunta, per lo svolgimento delle attività finalizzate alla revisione della L.R. 3/2010).

L’obiettivo generale che la presente proposta di legge regionale intende perseguire è sviluppare e favorire il senso di cittadinanza attiva alle scelte delle politiche pubbliche, ed in particolare alle decisioni importanti e strategiche per un territorio, creando una rete di informazione, di consultazione, di ascolto e coinvolgimento tra i vari attori, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e semplificazione dell’agire amministrativo.

In particolare, le modifiche proposte sono rivolte a promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo ed altresì, a creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazioni tra le istituzioni e la società, valorizzando i saperi e le conoscenze presenti nella società, per enfatizzare in tal modo gli interessi diffusi e poco rappresentati, ed ulteriormente diffondendo le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione come strumento di servizio ai cittadini.

Il percorso di revisione di legge ha infatti, rafforzato il concetto di partecipazione che si basa su una interazione e condivisione costruttiva fra i vari i soggetti, portatori di interessi, culture e valori diversi, dei quali il decisore istituzionale deve tenere conto, allo scopo di riconnettere le istituzioni alla società civile.

Pertanto, la presente proposta di modifica è diretta a rafforzare il principio di sussidiarietà, ex art. 118 della Costituzione, che considera le persone, quali soggetti attivi della partecipazione, ovvero portatori di capacità e di competenze utili a creare percorsi partecipativi (“la Repubblica favorisce le autonome iniziative”), fermo restano la previsione dell’art. 3, comma 2 della Costituzione che considera le persone come soggetti passivi, e dunque, quali destinatari di azioni pubbliche, a sostegno di bisogni pubblici (“la P.A. rimuove gli ostacoli per realizzare i bisogni pubblici”).

Si ritiene utile una sintetica panoramica sui punti/innovazioni più salienti della presente proposta di modifica:

- Linguaggio semplificato e dunque, comprensibile anche a soggetti non qualificati;
- Eucleazione delle definizioni di processo partecipativo, di ente responsabile e di certificazione di qualità.
- Ampliamento della platea dei soggetti titolari del diritto di partecipazione.
- Processo di informazione e partecipazione preventiva ai cittadini su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità locale o regionale, in materia sociale, sanitaria, ambientale, territoriale, urbanistica e paesaggistica, allo scopo di coinvolgere e condividere con i soggetti interessati le fasi preliminari di un progetto, di un’opera o di un intervento e dunque, nel momento in cui tutte le opzioni sono ancora possibili
- Tempistica definita per lo svolgimento della Sessione annuale della partecipazione dinanzi all’Assemblea legislativa, da tenersi entro il mese di ottobre.
- Istituzione della “Giornata della partecipazione”, da tenersi ogni anno in occasione della Sessione annuale.
- Rafforzamento del ruolo del Nucleo tecnico della partecipazione, in termini di maggiore integrazione delle scelte programmatiche della Regione con le esperienze delle autonomie locali (composto da membri con comprovata esperienza in materia

di partecipazione e di percorsi partecipativi), a cui sarà affidato il compito di fornire le indicazioni per l'elaborazione delle politiche regionali in materia di partecipazione e per l'individuazione dei criteri, delle modalità e delle premialità, relative alla concessione dei contributi regionali.

- Consolidamento del ruolo del Tecnico di garanzia: in particolare si è ampliata la competenza del Tecnico in materia di certificazione di qualità dei progetti che esulano dal bando e che pertanto, non sono ricollegati alla concessione del sostegno regionale
- Promozione della legge svolta dall'Assemblea legislativa, con attività seminariali e di studio, anche mediante la diffusione delle buone pratiche.
- Attività di formazione svolta dalla Giunta regionale, finalizzata alla promozione della cultura della partecipazione all'interno dell'Amministrazione regionale e degli enti locali.
- Processi partecipativi in merito alla destinazione dei beni immobili confiscati alla mafia, quale nuovo ed ulteriore elemento di premialità per la concessione del contributo.

Sintesi degli articoli

Il progetto di legge si compone di 23 articoli suddivisi in quattro Titoli: il Titolo I reca le norme generali e di principio; il Titolo II disciplina il diritto di avviare e prendere parte ai processi partecipativi, nonché l'attività degli Organi regionali che intervengono nell'elaborazione delle politiche sulla partecipazione ed attuano concretamente gli interventi; il Titolo III disciplina nel dettaglio le procedure per l'erogazione dei contributi regionali a favore di processi partecipativi realizzati da altri enti o dalla Regione stessa; il Titolo IV reca invece le disposizioni finanziarie e finali.

Il Titolo I (Norme di principio e disposizioni generali) si compone di tre articoli.

L'articolo 1 (Principi) individua i principi generali cui il progetto di legge si ispira ed i contenuti del progetto stesso, che consistono nella definizione del quadro dei soggetti e delle procedure "per attuare processi di confronto preventivo, concertazione, programmazione negoziata e partecipazione, mettendo a disposizione risorse, strumenti e competenze per attivare processi di democrazia partecipativa e garantendo la più ampia informazione a sostegno dei processi partecipativi".

L'articolo 2 (Obiettivi) elenca gli obiettivi perseguiti dal progetto di legge. Il comma 1 rimarca, in particolare, le seguenti finalità: incrementare la qualità democratica della fase di elaborazione delle politiche pubbliche, attraverso il sostegno ai processi partecipativi; contribuire ad una maggiore coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione; valorizzare la partecipazione come strumento per ridurre possibili ostacoli, ritardi e conflitti nell'elaborazione delle decisioni pubbliche; sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze di partecipazione e realizzare un sistema partecipativo coerente e omogeneo sul territorio, valorizzando le migliori pratiche ed esperienze di partecipazione. Il comma 2 dell'articolo 2 reca un preciso obbligo in capo alla Regione ed agli enti locali di garantire un'adeguata informazione preventiva e la realizzazione di forme di partecipazione in merito a progetti che assumono una particolare rilevanza per la comunità, al fine di verificarne l'accettabilità sociale e la qualità progettuale. L'osservanza di tale obbligo non è assistita da una specifica sanzione in caso di inottemperanza, ma è oggetto di un'apposita premialità nell'erogazione dei

contributi regionali ai sensi dell'articolo 12. Il comma 3 dell'articolo 2, infine, reca il principio fondamentale secondo il quale "gli strumenti di partecipazione e la loro applicazione in nessun caso possono incidere sui tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi".

L'articolo 3 (Definizioni) reca le definizioni di: a) processo partecipativo; b) documento di proposta partecipata; c) ente responsabile; d) certificazione di qualità. E' rilevante sottolineare, in particolare, che per ente responsabile la norma "intende l'ente titolare della decisione oggetto del processo partecipativo", precisando che "possono assumere il ruolo di enti responsabili la Regione o gli enti locali, anche in forma associata, nonché altri soggetti pubblici".

Il Titolo II (Iniziative e istanze dei cittadini, soggetti proponenti e Organi) si compone di otto articoli.

L'articolo 4 (Iniziativa dei cittadini per l'avvio dei processi partecipativi della Regione e degli enti locali) stabilisce che i soggetti privati, singoli e associati, possono richiedere alla Regione o agli enti locali, secondo le modalità previste dai rispettivi statuti, l'avvio di un processo partecipativo, prevedendo l'intervento di mediazione del tecnico di garanzia in caso di diniego della richiesta.

L'articolo 5 (Soggetti titolari del diritto di partecipazione) individua i soggetti titolari del diritto di intervento nei processi partecipativi disciplinati dalla legge con una formulazione particolarmente ampia. Tale diritto è attribuito infatti non solo ai cittadini, ma anche ad altri soggetti interessati al progetto partecipativo, alle imprese, alle associazioni e ad altre formazioni sociali.

L'articolo 6 (Sessione annuale della partecipazione) disciplina la Sessione annuale della partecipazione, che si svolge presso l'Assemblea legislativa sulla base di una serie di documenti elaborati dalla Giunta regionale, e che costituisce lo strumento attraverso il quale la Regione realizza lo sviluppo coordinato dei processi partecipativi. Ad esito della Sessione l'Assemblea approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi per la concessione dei contributi regionali. L'articolo 6 istituisce inoltre la "Giornata della partecipazione", da tenersi ogni anno in occasione della Sessione medesima.

L'articolo 7 (Nucleo tecnico della partecipazione) istituisce presso l'Assemblea legislativa il Nucleo tecnico della partecipazione, che ha il compito di perseguire una maggiore integrazione delle scelte programmatiche della Regione con le esperienze delle autonomie locali. Il Nucleo è presieduto dal Tecnico di garanzia ed è composto da due rappresentanti regionali e due esperti nominati dal Consiglio delle Autonomie Locali.

L'articolo 8 (Tecnico di garanzia della partecipazione) disciplina nel dettaglio le funzioni del Tecnico di garanzia della partecipazione, ruolo che viene ricoperto da un dirigente dell'Assemblea legislativa su designazione del Presidente dell'Assemblea stessa. Tra i compiti del Tecnico, il più rilevante è sicuramente quello di certificare la qualità delle proposte di progetti partecipativi per i quali è richiesta alla Regione l'erogazione di contributi; appare poi particolarmente significativa anche la funzione di valutazione dello svolgimento dei processi partecipativi in itinere ed ex post.

L'articolo 9 (Attività della Giunta regionale) disciplina invece nel dettaglio le funzioni svolte dalla Giunta regionale in attuazione della legge. Tra queste le più rilevanti sono:

l'erogazione dei contributi regionali; lo sviluppo dei processi partecipativi relativi alle politiche di competenza delle proprie strutture; lo svolgimento della funzione di osservatorio della partecipazione.

L'articolo 10 (Promozione della legge e formazione) assegna all'Assemblea legislativa il compito di promuovere la conoscenza della legge, ed alla Giunta regionale quello di realizzare attività di formazione in materia di partecipazione rivolte al personale della Regione e degli enti locali.

L'articolo 11 (Attività di mediazione finalizzata alla partecipazione) disciplina l'attività di mediazione finalizzata alla partecipazione, che il Tecnico di garanzia può svolgere tra Regione ed Enti locali, da un lato, ed i soggetti che richiedono a tali enti l'avvio di un processo partecipativi dall'altro.

Anche il Titolo III (Modalità, criteri di ammissione ai contributi regionali e certificazione di qualità) si compone di otto articoli, al pari del Titolo II.

L'articolo 12 (Contributi regionali e bando di concessione) prevede e disciplina l'erogazione di contributi da parte della Giunta regionale a sostegno dei processi partecipativi. Con apposito bando la Giunta stabilisce, in particolare, i requisiti dei progetti da ammettere a contributo ed i criteri di valutazione con le connesse premialità. I commi 3 e 4 individuano però direttamente alcuni criteri di premialità a favore di determinate tipologie di progetti – criteri che si collegano rispettivamente ad elementi contenutistici e procedurali dei progetti stessi – di cui il bando dovrà necessariamente tenere conto. Il comma 5 precisa che le domande per il contributo sono presentate alla competente struttura della Giunta regionale, che può però concedere i contributi soltanto ai progetti la cui qualità sia stata previamente certificata dal Tecnico di garanzia.

L'articolo 13 (Requisiti tecnici) elenca una serie di requisiti tecnici "minimi" dei progetti, facendo salva la possibilità per il bando regionale di individuarne altri.

L'articolo 14 (Soggetti richiedenti l'avvio dei processi partecipativi) stabilisce che i processi partecipativi sostenuti dalla Regione possono essere avviati su iniziativa dei rispettivi enti responsabili, o di altri soggetti pubblici e privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale dell'ente responsabile.

L'articolo 15 (Oggetto e tempi dei processi partecipativi) disciplina l'oggetto ed i tempi dei processi partecipativi, stabilendo che essi possono riferirsi soltanto ad attività in merito alle quali gli enti responsabili non abbiano ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo. La durata dei processi partecipativi è fissata in via generale in sei mesi, elevati a dodici per i progetti di particolare complessità; è comunque fatta salva la possibilità per il Tecnico di garanzia di concedere delle proroghe.

L'articolo 16 (Sospensione degli atti tecnici o amministrativi) fissa la regola fondamentale secondo la quale "al fine della concessione del contributo regionale, i progetti partecipativi devono contenere l'impegno dell'ente responsabile a sospendere l'adozione di qualsiasi atto tecnico o amministrativo che anticipi o pregiudichi l'esito del processo partecipativo".

L'articolo 17 (Certificazione di qualità dei progetti partecipativi) elenca i requisiti che i processi partecipativi devono possedere ai fini della certificazione di qualità da parte del Tecnico di garanzia.

L'articolo 18 (Certificazione di qualità di ulteriori progetti partecipativi) introduce una norma particolarmente innovativa, prevedendo la possibilità per gli stessi soggetti che possono accedere ai contributi regionali di presentare progetti partecipativi al Tecnico di garanzia al solo fine di ottenerne la certificazione di qualità.

L'articolo 19 (Impegni dell'ente responsabile) disciplina gli impegni che gravano sull'ente responsabile dopo la conclusione del processo partecipativo. L'ente non è tenuto ad adeguarsi alle conclusioni del Documento di proposta partecipata, che reca la sintesi degli esiti del processo partecipativo svolto, ma è tenuto al rispetto di una serie di obblighi di motivazione in ordine alla propria decisione e di comunicazione della decisione stessa al Tecnico di garanzia, all'opinione pubblica ed ai soggetti che hanno preso parte al processo partecipativo.

Il Titolo IV (Disposizioni finanziarie e finali) si compone di quattro articoli.

L'articolo 20 reca la "Norma finanziaria".

L'articolo 21 (Clausola valutativa) reca la clausola valutativa, individuando le informazioni che la Giunta, avvalendosi anche del contributo dell'osservatorio della partecipazione ed in raccordo con il Nucleo tecnico, deve presentare ogni tre anni competente Commissione assembleare.

L'articolo 22 (Norme di prima applicazione e transitorie) prevede la costituzione del Nucleo tecnico della partecipazione entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge ed autorizzando la Giunta regionale ad adottare, per l'anno 2018, il bando per l'erogazione dei contributi regionali sulla base degli indirizzi approvati dall'Assemblea legislativa con apposito atto, ovvero senza l'espletamento della Sessione di partecipazione.

L'articolo 23 reca la "Abrogazione della legge regionale n. 3 del 2010", che dettava "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

TITOLO I

NORME DI PRINCIPIO E DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Principi

1. In coerenza con i principi sanciti nel proprio Statuto, la Regione Emilia-Romagna promuove la partecipazione attiva dei cittadini e delle loro organizzazioni nonché di altri soggetti pubblici e privati. La partecipazione si realizza attraverso l'inclusione di tutti i soggetti nella elaborazione delle politiche e delle decisioni pubbliche.
2. La presente legge, ispirandosi ai principi di trasparenza e di semplificazione dell'azione amministrativa, definisce il quadro dei soggetti e le procedure per attuare processi di confronto preventivo, concertazione, programmazione negoziata e partecipazione, mettendo a disposizione risorse, strumenti e competenze per attivare processi di democrazia partecipativa e garantendo la più ampia informazione a sostegno dei processi partecipativi.
3. In applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, la Regione sostiene l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito e nelle forme stabilite dalla legge.

Art. 2

Obiettivi

1. La presente legge si pone i seguenti obiettivi:
 - a) incrementare la qualità democratica nella fase di elaborazione delle politiche pubbliche, nel rispetto delle competenze attribuite ai diversi soggetti istituzionali e della loro autonomia;
 - b) rafforzare la democrazia e le sue istituzioni, contribuendo a rinnovare la loro azione e facilitando l'utilizzo di pratiche e strumenti di democrazia partecipativa;
 - c) contribuire ad una maggiore coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società, promuovendo la parità di genere, favorendo l'inclusione dei soggetti deboli e degli stranieri, e l'emersione degli interessi sotto rappresentati;
 - d) attivare modalità operative condivise tra la pubblica amministrazione e i soggetti che prendono parte ai percorsi di partecipazione, per ridurre possibili ostacoli, ritardi e conflitti;

- e) sostenere l'impegno delle persone nella cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici e le infrastrutture;
- f) favorire la qualificazione della pubblica amministrazione e dei suoi operatori, al fine di accrescere le competenze in materia di partecipazione deliberativa;
- g) garantire la pluralità e la qualità dei modelli partecipativi e la flessibilità nella loro adozione;
- h) sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze di partecipazione, anche discendenti da specifiche leggi, piani e programmi regionali settoriali;
- i) valorizzare e diffondere l'utilizzo di piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti anche di carattere digitale, quali necessari canali di informazione e comunicazione al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;
- j) realizzare un sistema partecipativo coerente e omogeneo sul territorio, valorizzando le migliori pratiche ed esperienze di partecipazione e promuovendone la conoscenza;
- k) favorire la valutazione *ex post* dei percorsi partecipativi.

2. La Regione e gli enti locali:

- a) operano per assicurare un'adeguata informazione preventiva ai cittadini finalizzata al corretto e informato impegno nei percorsi partecipativi;
- b) devono garantire un'adeguata informazione preventiva e forme di partecipazione in merito ad opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità locale o regionale, in materia sociale e sanitaria, ambientale, territoriale, urbanistica e paesaggistica, al fine di verificarne l'accettabilità sociale e la qualità progettuale.

3. Gli strumenti di partecipazione e la loro applicazione in nessun caso possono incidere sui tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

Art. 3

Definizioni

1. Ai fini della presente legge valgono le seguenti definizioni:

- a) il processo partecipativo è un percorso strutturato di dialogo e confronto, che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza

della Regione, degli enti locali o di altri soggetti pubblici, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione enti, soggetti privati, associazioni e persone che vivono e lavorano a qualsiasi titolo sul territorio, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione;

b) il risultato del processo partecipativo è un documento di proposta partecipata di cui l'ente responsabile si impegna a tener conto nelle proprie deliberazioni;

c) per ente responsabile si intende l'ente titolare della decisione oggetto del processo partecipativo. Possono assumere il ruolo di enti responsabili la Regione o gli enti locali, anche in forma associata, nonché altri soggetti pubblici;

d) la certificazione di qualità è il riscontro che il tecnico di garanzia effettua sulla conformità dei progetti partecipativi ai criteri individuati dall'articolo 17.

TITOLO II

INIZIATIVE E ISTANZE DEI CITTADINI, SOGGETTI PROPONENTI E ORGANI

Art. 4

Iniziativa dei cittadini per l'avvio dei processi partecipativi della Regione e degli enti locali

1. I soggetti privati, singoli e associati, possono richiedere alla Regione o agli enti locali, secondo le modalità previste dai rispettivi statuti, l'avvio di un processo partecipativo.

2. Nel caso in cui la Regione o l'ente locale risponda negativamente o non risponda entro trenta giorni, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 2, comma 3, i proponenti della richiesta partecipativa possono richiedere l'intervento di mediazione del tecnico di garanzia della partecipazione ai sensi dell'articolo 11.

3. La possibilità di chiedere l'avvio di un processo partecipativo è riconosciuta anche nel caso in cui la Regione e gli enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali. Le istanze di partecipazione sono attivate nel rispetto delle norme previste dagli statuti degli enti interessati.

Art. 5

Soggetti titolari del diritto di partecipazione

1. Possono intervenire nei processi partecipativi di cui alla presente legge:

- a) i cittadini residenti, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi;
- b) le persone che lavorano, studiano, soggiornano nel territorio o che hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo;
- c) le imprese, le associazioni, le organizzazioni e le altre formazioni sociali che abbiano la propria sede nel territorio interessato da processi partecipativi o che abbiano interesse al processo partecipativo.

Art. 6

Sessione annuale della partecipazione

1. Nell'ambito dell'amministrazione regionale lo sviluppo coordinato dei processi partecipativi è realizzato mediante un'apposita Sessione annuale della partecipazione dell'Assemblea legislativa, da tenersi entro il mese di ottobre.
2. La Giunta regionale propone all'Assemblea legislativa, al fine dello svolgimento della Sessione annuale di partecipazione:
 - a) una relazione sulle esperienze di partecipazione svoltesi nel territorio regionale, anche discendenti da specifiche leggi di settore;
 - b) il programma di iniziative della Giunta regionale finalizzato allo sviluppo di azioni a sostegno della partecipazione;
 - c) gli indirizzi per la concessione dei contributi regionali di cui al titolo III.
3. Il Tecnico di garanzia, in occasione della Sessione annuale di partecipazione, presenta una relazione all'Assemblea sull'attività svolta con particolare riguardo ai processi partecipativi certificati ai sensi dell'articolo 17 e all'impatto degli stessi sulle decisioni degli enti responsabili.
4. È istituita la "Giornata della partecipazione", da tenersi ogni anno in occasione della Sessione, al fine di promuovere e diffondere la cultura della partecipazione su tutto il territorio regionale.
5. L'Assemblea legislativa approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi per la concessione dei contributi regionali di cui al titolo III.

Art. 7

Nucleo tecnico della partecipazione

1. È istituito presso l'Assemblea legislativa il nucleo tecnico per una maggiore integrazione delle scelte programmatiche della Regione con le esperienze delle autonomie locali.
2. Il nucleo tecnico è presieduto dal Tecnico di garanzia in materia di partecipazione ed è composto da:
 - a) due dirigenti o funzionari della Giunta, competenti in materia di partecipazione;
 - b) due esperti in materia di partecipazione, appartenenti all'amministrazione degli enti locali, designati dal Consiglio delle Autonomie Locali, che durano in carica tre anni.
3. La partecipazione ai lavori del nucleo tecnico costituisce adempimento dei compiti istituzionali ed è senza oneri per la Regione.
4. Al nucleo tecnico compete fornire le indicazioni:
 - a) per l'elaborazione delle politiche regionali in materia di partecipazione anche ai fini della predisposizione del programma di iniziative di cui all'articolo 6, comma 2;
 - b) per l'individuazione dei criteri, delle modalità e delle premialità di cui all'articolo 12, comma 2.

Art. 8

Tecnico di garanzia della partecipazione

1. Un dirigente dell'Assemblea legislativa, esperto in temi della partecipazione, designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa, esercita le funzioni di tecnico di garanzia della partecipazione e svolge, in particolare, i seguenti compiti:
 - a) fornisce materiali e documentazione utili per progettare e predisporre i processi di partecipazione;
 - b) esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità ai fini della concessione dei contributi di cui al titolo III;
 - c) esamina le proposte di progetti partecipativi per i quali non è stata inoltrata domanda per la concessione del contributo di cui al titolo III, presentate solo al fine della certificazione di qualità ai sensi dell'articolo 18;
 - d) offre un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi;
 - e) offre un supporto nella comunicazione via web ai processi partecipativi ammessi al contributo regionale;

- f) svolge un ruolo di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico;
- g) elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione dei processi partecipativi;
- h) realizza e cura un sito web dedicato a diffondere notizie e documentazione attinenti la democrazia partecipativa e le proprie attività;
- i) propone obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro attività nel rapporto con i cittadini;
- j) valuta in itinere ed *ex post* lo svolgimento dei processi partecipativi ammessi al contributo regionale.

Art. 9

Attività della Giunta regionale

1. La Giunta regionale, in attuazione della presente legge:

- a) eroga i contributi previsti al titolo III;
- b) sviluppa i processi partecipativi relativi alle politiche di competenza delle proprie strutture;
- c) coopera con il Tecnico di garanzia della partecipazione per le attività previste dall'articolo 8, comma 1, lettere a) e d);
- d) svolge la funzione di osservatorio della partecipazione per garantire il monitoraggio delle esperienze partecipative e la divulgazione dei processi, anche al fine dell'elaborazione della relazione annuale di cui all'articolo 6;
- e) sviluppa azioni e strumenti per l'innovazione e il miglioramento continuo basati sull'ascolto, il coinvolgimento e la valorizzazione delle competenze interne ed esterne in materia di partecipazione;
- f) promuove la comunicazione di cittadinanza anche attraverso piattaforme web e contribuisce all'elaborazione e diffusione degli obiettivi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere i) e j).

Art. 10

Promozione della legge e formazione

1. L'Assemblea legislativa promuove la conoscenza della presente legge con iniziative seminariali e di studio, anche mirate alla diffusione di buone pratiche.
2. La Giunta regionale realizza attività di formazione, finalizzate alla promozione di una cultura della partecipazione all'interno dell'Amministrazione regionale e degli enti locali e alla formazione di personale in grado di progettare, organizzare e gestire processi partecipativi.
3. L'Assemblea legislativa e la Giunta regionale si coordinano per lo svolgimento delle attività di rispettiva competenza.

Art. 11

Attività di mediazione finalizzata alla partecipazione

1. Il tecnico di garanzia può svolgere un ruolo di mediazione tra soggetti richiedenti e gli enti di cui all'articolo 5, finalizzata alla promozione dei progetti di partecipazione, in particolare nei casi in cui il progetto sia di notevole rilievo e sia stato sottoscritto dalle seguenti percentuali minime di residenti nell'ambito territoriale di una o più province, unioni di comuni o comuni, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo:

- a) 5 per cento fino a mille residenti;
- b) 3 per cento fino a cinquemila residenti;
- c) 2 per cento fino a quindicimila residenti;
- d) 1 per cento fino a trentamila residenti;
- e) 0,50 per cento oltre i trentamila residenti.

2. La conclusione dell'attività di mediazione è resa pubblica dal tecnico di garanzia mediante l'utilizzo di propri strumenti informativi, anche in via telematica.

TITOLO III

MODALITÀ, CRITERI DI AMMISSIONE AI CONTRIBUTI REGIONALE E CERTIFICAZIONE DI QUALITÀ

Art. 12

Contributi regionali e bando di concessione

1. Per il sostegno dei processi partecipativi, la Giunta regionale concede contributi ai soggetti previsti dall'articolo 14.

2. La Giunta regionale con proprio atto, sulla base degli indirizzi dell'Assemblea legislativa, stabilisce annualmente:

- a) i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale;
- b) i criteri per la valutazione delle domande e le relative premialità;
- c) i criteri e le modalità per la concessione dei contributi;
- d) le modalità per la presentazione delle domande.

3. Costituiscono elementi di premialità per la concessione del contributo, oltre a quelli individuati ai sensi del comma 2:

- a) la realizzazione di processi partecipativi in relazione ad opere, progetti o interventi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b);
- b) la realizzazione di processi partecipativi in merito alla destinazione di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa, di cui all'articolo 19 della legge regionale 28 ottobre 2016, n. 18 (Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili).

4. Costituiscono criteri tecnici di premialità dei progetti, oltre a quelli individuati ai sensi dei commi 2 e 3:

- a) un accordo preventivo, concluso con i principali attori del territorio con cui vengono individuati e condivisi i ruoli, le attività e le linee di intervento connesse allo svolgimento del processo partecipativo;
- b) specifiche istanze o petizioni avanzate secondo le modalità previste dallo statuto dell'ente responsabile, prima della presentazione del progetto;
- c) modalità di monitoraggio delle scelte dell'ente responsabile rispetto ai contenuti del documento di proposta partecipata.

5. Le domande per il contributo finanziario sono presentate alla competente struttura della Giunta regionale, che concede i contributi ai progetti di partecipazione la cui qualità sia stata previamente certificata dal Tecnico di garanzia.

Art. 13

Requisiti tecnici

1. Costituiscono requisiti tecnici indispensabili dei progetti oggetto della richiesta di contributi regionali, oltre a quelli individuati dal bando di cui all'articolo 12:

- a) obiettivi e risultati attesi;
- b) soggetti coinvolti e da coinvolgere;
- c) strumenti e metodi che si prevede di adottare;
- d) piano di comunicazione;
- e) piano dei costi preventivati.

Art. 14

Soggetti richiedenti l'avvio dei processi partecipativi

1. I processi partecipativi sostenuti dalla Regione ai sensi dell'articolo 12 possono essere avviati su iniziativa dei rispettivi enti responsabili, o di altri soggetti pubblici e privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale dell'ente responsabile.

Art. 15

Oggetto e tempi dei processi partecipativi

1. I processi partecipativi possono riferirsi ad atti normativi, progetti, procedure amministrative o scelte pubbliche su cui gli enti responsabili non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo.

2. L'oggetto su cui si attiva il processo partecipativo va definito in modo preciso e riportato nel progetto di partecipazione.

3. I processi partecipativi, dal loro avvio, non possono avere una durata superiore a sei mesi. I progetti di particolare complessità possono avere una durata massima di dodici mesi. Eventuali proroghe in corso di processo avviato non possono superare i sessanta giorni e necessitano dell'approvazione del tecnico di garanzia, sulla base delle effettive difficoltà riscontrate. In nessun caso i processi partecipativi possono durare più di dodici mesi.

4. Il processo partecipativo si intende avviato secondo le modalità e nei termini previsti dal bando di cui all'articolo 12, e si conclude con l'invio da parte del soggetto beneficiario del documento di proposta partecipata, validato dal Tecnico di garanzia, all'ente responsabile.

Art. 16

Sospensione degli atti tecnici o amministrativi

1. Al fine della concessione del contributo regionale, i progetti partecipativi devono contenere l'impegno dell'ente responsabile a sospendere l'adozione di qualsiasi atto tecnico o amministrativo che anticipi o pregiudichi l'esito del processo partecipativo.

Art. 17

Certificazione di qualità dei progetti partecipativi

1. La Giunta regionale trasmette al Tecnico di garanzia i progetti presentati ai sensi dell'articolo 12, per la certificazione di qualità.

2. Ai fini della certificazione i processi partecipativi devono prevedere:

a) la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura;

b) l'inclusione, immediatamente dopo le prime fasi del processo, di eventuali soggetti sociali, organizzati in associazioni o comitati, sorti conseguentemente all'attivazione del processo o di cui si è venuti a conoscenza dopo l'attivazione del processo;

c) la costituzione di un tavolo di negoziazione, sin dalle prime fasi, con i principali soggetti organizzati del territorio che si sono dichiarati interessati al processo;

d) l'utilizzo di metodi per la mediazione delle eventuali divergenze e di verifica di eventuali accordi tra i soggetti partecipanti, anche attraverso l'implementazione di strumenti di democrazia diretta, nel rispetto degli statuti degli enti interessati, o partecipativa e deliberativa;

e) l'accessibilità di tutta la documentazione del progetto e del percorso partecipativo attraverso pagine web dedicate appositamente alla comunicazione del processo.

Art. 18

Certificazione di qualità di ulteriori progetti partecipativi

1. I soggetti di cui all'articolo 14 possono presentare al Tecnico di garanzia progetti partecipativi per i quali non è stata inoltrata domanda per la concessione del contributo regionale, esclusivamente ai fini della certificazione di qualità di cui al presente Titolo. In questi casi si applicano gli articoli 13, 15, 16 e 17.

Art. 19

Impegni dell'ente responsabile

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

- a) del processo partecipativo realizzato;
 - b) del Documento di proposta partecipata;
 - c) della validazione del Documento di proposta partecipata da parte del Tecnico di garanzia, oppure della mancata validazione.
2. Alla mancata validazione del Documento di proposta partecipata da parte del Tecnico di garanzia segue la revoca dei contributi concessi, qualora utilizzati in maniera difforme rispetto al progetto approvato.
3. L'ente responsabile, valutata la proposta partecipata, può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del processo partecipativo o di non recepirle. In ogni caso l'ente responsabile deve:
- a) comunicare al Tecnico di garanzia il provvedimento adottato o la decisione assunta, indicando nella comunicazione, in modo dettagliato, le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del processo partecipativo;
 - b) rendere note le motivazioni delle proprie decisioni in merito all'accoglimento delle conclusioni del processo partecipativo tramite comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione, anche per via telematica;
 - c) comunicare, anche per via telematica, ai soggetti che hanno preso parte al processo partecipativo il provvedimento adottato o la decisione assunta, nonché le motivazioni delle proprie decisioni in merito all'accoglimento delle conclusioni del medesimo.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI FINANZIARIE E FINALI

Art. 20

Norma finanziaria

1. Per gli esercizi finanziari 2018-2020, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con le risorse autorizzate con riferimento alla legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3 (Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) nell'ambito della Missione 1, Programma 1 nel bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2018-2020. Nell'ambito di tali risorse la Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie per la modifica dei capitoli esistenti o l'istituzione e la dotazione di appositi capitoli.

2. Per gli esercizi successivi al 2020, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2010, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Art. 21

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti nel perseguire gli obiettivi di cui all'art.2. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta, avvalendosi anche del contributo dell'osservatorio della partecipazione e in raccordo con il Nucleo tecnico della partecipazione, presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

- a) analisi quantitativa e qualitativa dei processi partecipativi realizzati, evidenziandone la diffusione territoriale, i soggetti coinvolti e il grado di recepimento degli esiti dei processi stessi da parte degli Enti responsabili;
- b) come i criteri per la valutazione delle domande per l'ammissione a contributo dei progetti e le relative premialità incidono sulla formulazione della graduatoria;
- c) analisi dei processi partecipativi di cui all'art.12 comma 3;
- d) tipologia e caratteristiche dei processi partecipativi che hanno ricevuto la certificazione di qualità ai sensi dell'art. 18;
- e) attività di formazione realizzata per promuovere la cultura della partecipazione e come questa ha contribuito ad accrescere la qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni nel progettare, organizzare e gestire i processi partecipativi;
- f) analisi sull'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti digitali nella realizzazione dei processi, nella diffusione di notizie, documentazione e buone prassi per favorire la democrazia partecipativa.

2. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

3. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.

Art. 22

Norme di prima applicazione e transitorie

1. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è costituito il Nucleo tecnico di cui all'articolo 7 della presente legge.
2. Per l'anno 2018 la Giunta regionale può adottare il bando di cui all'articolo 12, sulla base degli indirizzi approvati dall'Assemblea legislativa con apposito atto, anche nelle more della costituzione del Nucleo tecnico di cui all'articolo 7.
3. Per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti.

Art. 23

Abrogazione della legge regionale n. 3 del 2010

1. È abrogata la legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3 (Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

