

La legge regionale sulla partecipazione

Legge regionale 22 ottobre 2018 n. 15

«Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche.

Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010 n. 3»

Rossana Mengozzi
Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna
Ufficio di supporto al Tecnico di garanzia della partecipazione
Comune Monte San Pietro, 10 marzo 2021



Indice dei contenuti

1. Le altre leggi, il percorso di revisione della L.r. 3/2010, conoscere la legge, una mappa per orientarsi
2. Gli obiettivi
3. La Sessione di Partecipazione
4. La Giornata della Partecipazione
5. Il Nucleo tecnico della partecipazione
6. Il Tecnico di garanzia della partecipazione
7. Il Bando
8. La certificazione di qualità
9. La formazione
10. Gli impegni dell'art. 19
11. La clausola valutativa

Le leggi sulla partecipazione

Sono diverse le Regioni italiane che hanno strumenti di partecipazione anche se sono solo **quattro** le Regioni che hanno una legge ad hoc in materia di partecipazione: oltre all' **Emilia-Romagna**, sono la **Toscana**, la **Puglia** e le **Marche**.

Il primo esempio di legge organica in materia di partecipazione, fu quello della **Regione Toscana**, che approvò una legge sulla partecipazione il 27 dicembre 2007.

La legge più recente è quella della **Regione Marche**, approvata nel luglio 2020 e che presenta molti tratti simili alla nostra.

<https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/normativa>

Il percorso partecipato per la revisione della L.r. 3/2010

La «vecchia» legge 3/2010 prevedeva la cosiddetta **clausola valutativa**, una norma con la quale si stabilisce che dopo un certo numero di anni, cinque, deve essere predisposta una relazione sull'esperienza compiuta per valutare l'impatto della legge ed eventualmente per giungere ad una revisione

La relazione è stata predisposta e discussa in commissione ed è anche stato deciso, congiuntamente da Giunta e Assemblea, di svolgere parallelamente al percorso istituzionale anche un percorso di “ascolto partecipato” che, con modalità e strumenti differenziati, ha interpellato i diversi soggetti del territorio, dando vita così a un percorso di revisione partecipato.

Il percorso «Diciamo la nostra» si è svolto nel corso del 2017, poi è iniziato il percorso istituzionale con gli incontri del gruppo di lavoro e le sedute in commissione sino a giungere all'approvazione in Aula della nuova legge nel mese di ottobre 2018.

Premessa: Conoscere la legge

Tra i temi emersi dal percorso di ascolto partecipato, uno dei più ricorrenti è stata la sollecitazione a **far conoscere e promuovere la legge** come prerequisito per il coinvolgimento attivo della cittadinanza e la diffusione della cultura della partecipazione. E a corollario di adottare un linguaggio accessibile ai «non addetti ai lavori»

Quindi...

- il linguaggio utilizzato è stato **semplificato**
- la formulazione della legge, vedi ad esempio il Capo I, è più sintetica ed essenziale
- è stato inserito un articolo, è l'art 3, con le **definizioni** (ad esempio: che cos'è un processo partecipativo, in cosa consiste la validazione del documento di proposta partecipata...)
- è stata istituita la «**Giornata della Partecipazione**» all'art. 6
- l'art. 10 prevede in modo esplicito che l'Assemblea promuova iniziative seminariali, di studio e di promozione della legge

Una mappa per orientarsi

Nel **Capo I** troviamo le norme di principio e le disposizioni generali, cioè i principi, gli obiettivi e le definizioni.

Nel **Capo II** vi sono le norme che individuano i soggetti, gli organi e le attività, cioè le iniziative dei cittadini, i soggetti titolari del diritto di partecipazione, la sessione di partecipazione, il Nucleo tecnico della partecipazione, il Tecnico di garanzia della partecipazione, le attività della Giunta regionale, le attività relative alla promozione della legge e alla formazione, l'attività di mediazione.

Nel **Capo III** vi sono le norme che riguardano i criteri di ammissione ai contributi regionali, il bando e l'attività di certificazione di qualità, cioè i requisiti tecnici per l'ammissione al bando, i soggetti richiedenti l'avvio dei processi partecipativi, l'oggetto e i tempi dei processi partecipativi, la sospensione degli atti tecnici o amministrativi, la certificazione di qualità dei progetti partecipativi, gli impegni dell'ente responsabile.

Nel **Capo IV** vi sono le disposizioni finanziarie e finali, in particolare la clausola valutativa.

[Il testo della L.r.15/2018](#) nella Banca dati Demetra.

Gli obiettivi della legge

(art. 2)

- a. Incrementare la **qualità democratica** nella fase di elaborazione delle politiche pubbliche...
- b. Promuovere **l'innovazione sociale e istituzionale**, favorire la diffusione di opinioni informate, la cittadinanza attiva e la partecipazione dei cittadini ai processi di assunzione delle decisioni e di valutazione di politiche e servizi pubblici
- c. **Rafforzare la democrazia e le sue istituzioni...**
- d. Contribuire ad una **maggiore coesione sociale**

Gli obiettivi della legge

(art. 2)

- e. Attivare modalità operative condivise tra la pubblica amministrazione e i soggetti che prendono parte ai percorsi di partecipazione...
- f. Sostenere l'impegno delle persone nella cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici e le infrastrutture
- g. Favorire la qualificazione della pubblica amministrazione...
- h. Garantire la pluralità e la qualità dei modelli partecipativi...
- i. Sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze di partecipazione, anche discendenti da specifiche leggi, piani e programmi regionali
- j. Valorizzare e diffondere l'utilizzo di piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti anche di carattere digitale...
- k. Realizzare un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio, valorizzando le migliori pratiche ed esperienze...
- l. Favorire la valutazione ex post dei percorsi partecipativi

Inoltre ...

La Regione e gli enti locali

(art. 2 comma 2)

- a) Operano per assicurare un'adeguata **informazione preventiva** ai cittadini finalizzata al corretto e informato impegno nei percorsi partecipativi
- b) Si adoperano per **rimuovere ogni ostacolo** che possa impedire o ridurre l'esercizio effettivo del diritto alla partecipazione, con particolare riferimento all'inclusione delle persone con disabilità, dei soggetti deboli, degli stranieri, all'emersione degli interessi dei soggetti sottorappresentati, alla partecipazione attiva dei giovani ed alla parità di genere
- c) 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.

La sessione annuale di partecipazione

(art. 6)

La sessione annuale di partecipazione era prevista anche dalla legge 3/2010 ed è stata in parte ridisegnata:

- Innanzitutto per **sessione** si intende una seduta, o parte di una seduta, dell'Assemblea legislativa «dedicata», in questo caso alla partecipazione;
- viene definito il periodo di svolgimento: il mese di **ottobre**;
- la relazione di analisi e valutazione sulle esperienze di partecipazione svoltesi nel territorio regionale, dovrà comprendere **anche le esperienze che discendono da specifiche leggi di settore**, e contenere anche il **rendiconto** delle risorse impegnate relative ai progetti finanziati tramite bando;
- il Tecnico di garanzia deve presentare 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.

La Giornata della Partecipazione

L'art. 6 prevede inoltre l'istituzione della "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.

Il Nucleo tecnico della partecipazione

(art. 7)

Il Nucleo tecnico della partecipazione è previsto dall'art 7 e ha l'obiettivo di favorire l'integrazione delle scelte programmatiche della Regione con le esperienze delle autonomie locali.

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, tenendo conto dell'articolazione territoriale e dimensionale degli enti che durano in carica tre anni.

Il Tecnico di garanzia della partecipazione

La figura del Tecnico di garanzia, istituita dalla legge regionale 3/2010 è stata valutata in modo positivo nel corso del percorso di ascolto partecipato in vista della revisione della l.r. 3/2010, anzi, in più di una occasione, è stato chiesto un rafforzamento dei compiti e delle funzioni a lui assegnate.

Il Tecnico di garanzia è un dirigente dell'Assemblea legislativa designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa.

La nuova legge conferma i compiti attribuiti al Tecnico e ne **rafforza le funzioni in materia di monitoraggio dei processi partecipativi**, in particolare riguardo agli **esiti dei percorsi e al loro impatto**.

I compiti del Tecnico di garanzia della partecipazione

(art.8)

- a) fornisce materiali e documentazione utili per progettare e predisporre i processi di partecipazione;
- b) **esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità** ai fini della concessione dei contributi di cui al capo III;
- c) esamina le proposte di progetti partecipativi per i quali non è stata inoltrata domanda per la concessione del contributo di cui al capo III, presentate **solo al fine della certificazione di qualità** ai sensi dell'articolo 18;
- d) offre un supporto di **consulenza metodologica** all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi;
- e) offre un supporto nella **comunicazione via web** ai processi partecipativi ammessi al contributo regionale;

I compiti del Tecnico di garanzia della partecipazione

(art.8)

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

Il Bando

La Regione concede dei contributi per la realizzazione di percorsi partecipativi a soggetti pubblici e privati.

Il Capo III della legge definisce i requisiti dei progetti, i criteri di ammissione, le modalità per la concessione di tali contributi, che avviene attraverso un bando pubblico.

Sono definiti per legge anche **due criteri di premialità**:

a) la realizzazione di processi partecipativi in relazione 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 - sono quelli per i quali Regione ed Enti locali devono garantire un'adeguata informazione preventiva e forme di partecipazione (*art. 2, comma 2 lettera c*).

e unico esempio in Italia

costituisce elemento di premialità, per i progetti presentati ai bandi regionali,

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).

Certificazione di qualità dei processi partecipativi

La certificazione di qualità è il riscontro che il Tecnico di garanzia effettua sulla conformità dei progetti partecipativi ai criteri individuati dall'art.17.

Il Tecnico valuta la presenza e la coerenza dei criteri elencati dall'art. 17 nel progetto partecipativo.

Ai sensi della nuova legge al Tecnico di garanzia è stato attribuito il compito di certificare anche progetti per i quali non è stata inoltrata domanda per la concessione di contributi.

I requisiti tecnici per la certificazione di qualità

art. 17, comma 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 de 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 relativo percorso partecipativo attraverso pagine web dedicate appositamente alla comunicazione del processo.

La formazione

Uno dei temi emersi dal percorso di ascolto del territorio è stato quello di promuovere **percorsi formativi** sulla partecipazione rivolti a diversi soggetti, politici e tecnici degli enti locali in primo luogo.

Non per sostituire esperti e facilitatori ma per «**parlare la stessa lingua**»

Questa esigenza è stata accolta ed è prevista espressamente dalla nuova legge all'**art. 10**

Le novità dell'art. 19 «Impegni dell'ente responsabile»

La L.r. 15/2018 prevede tra gli oneri previsti all'art. 19 “Impegni dell'ente responsabile”, che l'ente responsabile, cioè il titolare della decisione oggetto del percorso:

- approvi formalmente un documento che dia atto del percorso realizzato e del Documento di proposta partecipata;
- comunichi al Tecnico di garanzia il provvedimento adottato o la decisione assunta, indicando nella comunicazione le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del processo partecipativo;
- renda 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;
- comunichi, 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.

Tale onere a carico degli enti responsabili della decisione è vigente a partire dai progetti finanziati con il Bando 2018.

La clausola valutativa

(art. 21)

La L.r. 15/2018, così come la precedente L.r. 3/2010, prevede la «clausola valutativa».

La clausola valutativa è lo strumento con il quale l'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della legge e ne valuta i risultati ottenuti.

L'art 21 prevede, infatti, che, a **tre anni** dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale anche con il contributo dell'Osservatorio partecipazione e in raccordo con il Nucleo tecnico della partecipazione, presenti alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni su alcuni aspetti che vengono specificati.

Inoltre si prevede che la Regione possa promuovere **forme di valutazione partecipata** coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.

La clausola valutativa

In particolare la relazione della Giunta dovrà dare informazioni su:

- 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'articolo 12, comma 3;
- d) tipologia e caratteristiche dei processi partecipativi che hanno ricevuto la **certificazione di qualità** ai sensi dell'articolo 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.

Per approfondire:

<https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/>

Per informazioni:

tecnicodigaranzia@regione.emilia-romagna.it

Grazie per l'attenzione