

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

L.R. 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 .

Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 9 febbraio 2010, n. 18.

TITOLO I

Principi e finalità

Art. 1

Principi.

1. La democrazia rappresentativa è un ideale fondativo degli Stati moderni ed è riconosciuta come una condizione essenziale per affermare il diritto di partecipazione dei cittadini dal Trattato dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Costituzione italiana e dallo Statuto regionale. Lo sviluppo della democrazia partecipativa è coerente con gli ideali fondativi della Repubblica, promuove una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive, rafforza la democrazia.

2. Coerentemente a tali principi la presente legge si pone in attuazione, in particolare, delle seguenti disposizioni dello Statuto regionale:

a) articolo 2, comma 1, lettera a), in quanto, in forza del principio di uguaglianza, intende facilitare l'accesso alla costruzione delle scelte pubbliche di tutte le persone e delle loro organizzazioni, riconoscendo pari diritti alle persone, risposte proporzionate e con una forma appropriata ai cittadini che si trovino in condizioni diverse, valorizzando l'autonomia delle comunità locali;

b) articolo 4, comma 1, lettera d), in quanto istituisce e definisce il quadro dei soggetti e le procedure per attuare processi di confronto preventivo, concertazione, programmazione negoziata e partecipazione;

c) articolo 7, comma 1, lettere a) e b), in quanto mette a disposizione delle istituzioni regionali e locali risorse, strumenti e competenze per attivare processi di democrazia partecipata, attraverso metodi che assicurano pari opportunità alle organizzazioni dei cittadini;

d) articolo 15, comma 3, in quanto rafforza le opportunità per l'affermazione del diritto di partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni, affiancando gli strumenti già previsti dallo Statuto.

3. La Regione Emilia-Romagna riconosce l'inscindibile connessione fra la partecipazione e la semplificazione dei procedimenti pubblici al fine del raggiungimento di un'elevata qualità amministrativa e della realizzazione del principio di non aggravamento dei procedimenti.

4. La Regione, in applicazione della presente legge, persegue in particolare la realizzazione di un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio, nel quale siano valorizzate le migliori pratiche ed esperienze, anche attraverso accordi procedurali tra la Giunta e il Consiglio delle Autonomie locali.

Art. 2

Obiettivi.

1. La presente legge si pone i seguenti obiettivi:

a) incrementare la qualità democratica delle scelte delle Assemblee elettive e delle Giunte, a livello regionale e locale, nel governo delle loro realtà territoriali e per quanto di loro competenza;

b) creare maggiore coesione sociale, governando la conflittualità, facilitando l'individuazione di obiettivi e mezzi condivisi tra gli attori territoriali: amministrazioni pubbliche, istituti pubblici, associazioni di rappresentanza economica e culturale, imprese, famiglie e cittadini;

c) operare per elevare la qualità delle risorse immateriali quali la fiducia collettiva, il sapere contestuale e le competenze di coordinamento attivabili soltanto con il confronto critico costruttivo, costante e inclusivo di tutti gli attori territoriali destinatari delle decisioni pubbliche;

d) favorire la produzione di nuove risorse materiali e la distribuzione in modo più condiviso di quelle esistenti, attraverso la convergenza d'azione degli attori territoriali;

e) ridurre i tempi e i costi amministrativi dei procedimenti decisionali, attivando modalità operative condivise per ridurre possibili ostacoli e ritardi;

Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali .

f) valorizzare le competenze diffuse nella società, promuovere la parità di genere, l'inclusione dei soggetti deboli e gli interessi sottorappresentati e in generale un maggior impegno diffuso verso le scelte riguardanti la propria comunità locale e regionale;

g) attuare il principio costituzionale (articolo 118) della sussidiarietà che afferma l'importanza dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito e nelle forme stabilite dalla legge;

h) favorire e regolare la partecipazione delle persone, singole o associate, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture;

i) favorire la qualificazione della pubblica amministrazione e dei suoi operatori, anche mediante apposite iniziative di formazione, al fine di rinnovare la cultura, le modalità di relazione e la capacità di percezione delle istituzioni pubbliche nel rapporto con i cittadini, singoli e associati;

j) garantire la pluralità e la qualità dei modelli partecipativi e la flessibilità nella loro adozione in ambito regionale e locale;

k) sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze, ausilio alla scelta e all'impianto delle forme partecipative, basato sulla raccomandazione tecnica di modelli non vincolanti, ma suggeriti dall'esperienza;

l) favorire, oltre la mera comunicazione istituzionale, l'evoluzione della comunicazione pubblica, anche per una piena affermazione del diritto alla trasparenza e alla cittadinanza attiva;

m) riconoscere una premialità agli enti locali che approvano progetti per opere pubbliche o private rilevanti, riguardanti qualsiasi settore, prevedendo processi partecipativi al fine di verificarne l'accettabilità sociale, la qualità progettuale e la gestione della sicurezza condivisa;

n) valorizzare le esperienze già attivate in regione per la proposta e lo svolgimento di processi partecipativi, in particolare quale principio cardine per le politiche di sviluppo sostenibile.

2. La Regione e gli enti locali operano per garantire un'adeguata informazione preventiva ai cittadini, in particolare sulle ipotesi riguardanti la loro comunità, secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 1.

3. La Regione e gli enti locali operano per favorire la partecipazione ma, comunque, gli strumenti di partecipazione e la loro applicazione in nessun caso possono incidere sui tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

TITOLO II

Iniziative e istanze dei cittadini, soggetti proponenti e organi

Art. 3

Soggetti titolari del diritto di partecipazione.

1. Hanno diritto di partecipare ai procedimenti partecipativi di cui alla presente legge 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 regionale, sia diretta che concorrente.

2. Lo stesso diritto di partecipazione è riconosciuto 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. 4

Iniziativa dei cittadini per l'avvio di processi partecipativi.

1. Cittadini singoli o associati possono inoltrare istanze e petizioni agli organi della Regione o degli enti locali competenti, per la conoscenza e l'informazione sulle scelte che riguardano i relativi territori o questioni di particolare rilevanza sociale o culturale di loro interesse.

2. I soggetti di cui al comma 1, inoltre, possono richiedere, secondo le modalità previste dallo statuto dell'ente competente, l'apertura della discussione su

determinate questioni con l'avvio di un processo partecipativo così come regolato dalla presente legge. Tali iniziative dei cittadini costituiscono un fattore premiante nella valutazione delle domande per ottenere il sostegno regionale alla partecipazione, di cui al titolo III.

3. Nel caso in cui l'ente locale risponda negativamente o non risponda alle richieste partecipative dei cittadini entro trenta giorni, salvo comunque il necessario rispetto dell'articolo 2, comma 3, questi ultimi possono richiedere l'intervento di mediazione del tecnico di garanzia in materia di partecipazione di cui all'articolo 8, di seguito denominato tecnico di garanzia.

Art. 5

Soggetti proponenti l'avvio di processi partecipativi.

1. I processi partecipativi sostenuti dalla Regione in base all'articolo 9 possono essere avviati su istanza dei seguenti soggetti:

a) Giunta o Assemblea legislativa. L'Assemblea legislativa nell'atto in cui assume tale decisione indica la Commissione delegata a seguire il procedimento partecipativo;

b) enti locali, anche in forma associata, e loro circoscrizioni.

2. Oltre ai soggetti di cui al comma 1 possono inoltrare istanze anche altri soggetti pubblici e privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale di almeno un soggetto elencato al comma 1 che sia titolare della decisione amministrativa pubblica collegata al processo, di seguito denominato ente responsabile.

3. I soggetti proponenti e aderenti si impegnano a sospendere ogni atto tecnico o amministrativo che possa pregiudicare l'esito del processo proposto.

Art. 6

Sessione annuale per la partecipazione ⁽³⁾.

1. La presente legge realizza il principio del maggiore coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nelle politiche di sviluppo dei processi partecipativi.

2. Nell'ambito dell'amministrazione regionale lo sviluppo coordinato dei processi d'inclusione partecipativa e di semplificazione procedimentale sono realizzati mediante un'apposita sessione annuale sulla partecipazione dell'Assemblea legislativa. Tale sessione è aperta dalla proposta del programma di iniziative per la partecipazione della Giunta regionale, redatta anche sulla base della relazione annuale del nucleo tecnico di cui all'articolo 7. Il programma è accompagnato da una relazione sulla partecipazione nel territorio della regione contenente un'analisi dello stato dei processi partecipativi e proposte per la loro evoluzione e il loro miglioramento. L'Assemblea legislativa approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali di cui al Titolo III.

(3) Vedi, anche, la Delib.G.R. 11 giugno 2012, n. 753, la Delib.Ass.Legisl. 10 settembre 2013, n. 138, la Delib.G.R. 26 maggio 2014, n. 754, la Delib.Ass.Legisl. 10 giugno 2014, n. 162, la Delib.G.R. 30 giugno 2014, n. 943 e la Delib.G.R. 13 luglio 2015, n. 913.

Art. 7

Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali.

1. Al fine dello sviluppo coordinato di processi partecipativi che consentano la maggiore partecipazione alle scelte programmatiche della Regione e degli enti locali, la Regione persegue la migliore integrazione con le esperienze degli enti locali mediante un nucleo tecnico. Esso è presieduto dal tecnico di garanzia in materia di partecipazione ed è composto dal dirigente della Giunta regionale competente per i procedimenti amministrativi di concessione dei contributi di cui al titolo III e da due esperti appartenenti all'amministrazione degli enti locali, designati dal Consiglio delle Autonomie locali, che durano in carica tre anni. Il nucleo tecnico ha sede presso l'Assemblea legislativa ed in caso di parità prevale il voto del presidente. La partecipazione ai lavori del nucleo tecnico costituisce adempimento dei compiti istituzionali ed è senza oneri per la Regione.

2. Al nucleo tecnico compete l'esame e lo studio delle migliori pratiche partecipative attuate in Italia ed all'estero e l'elaborazione di raccomandazioni tecniche non vincolanti relative ai processi partecipativi. Individua, altresì, possibili forme per lo sviluppo professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche

amministrazioni regionali e locali, al fine di migliorare le capacità e la flessibilità organizzativa dei relativi enti nel rapporto con i cittadini, qualificando il sistema pubblico.

Art. 8

Tecnico di garanzia in materia di partecipazione.

1. Un dirigente dell'Assemblea legislativa, designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa, esercita le funzioni di tecnico di garanzia in materia di partecipazione e svolge, in particolare, i seguenti compiti:

a) fornisce i materiali e la documentazione utile per progettare e predisporre i processi di partecipazione su questioni di rilevanza regionale;

b) esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità ai fini della concessione dei contributi di cui al titolo III;

c) offre un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi;

d) offre un supporto nella comunicazione, anche mediante supporti informatici;

e) svolge un ruolo di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico;

f) elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione dei processi partecipativi;

g) realizza e cura un sito web dedicato alla propria attività e ad iniziative attinenti la democrazia partecipativa;

h) propone obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro attività nel rapporto con i cittadini;

i) valuta in itinere ed ex post lo svolgimento dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale.

TITOLO III

Sostegno regionale, modalità e criteri di ammissione

Art. 9

Sostegno regionale.

1. 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) le modalità per la presentazione delle domande;
- c) i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità.

2. 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. 10

Definizione dei processi partecipativi.

1. Per garantire l'informazione, quale premessa necessaria ai processi partecipativi, la Regione e gli enti locali adottano adeguati strumenti, anche informatici, idonei a consentire ai cittadini di accedere facilmente alle informazioni possedute dalle amministrazioni, allo scopo di realizzare un quadro conoscitivo il più possibile condiviso. Al fine di agevolare questa attività informativa, la Giunta regionale, sulla base degli indirizzi contenuti nel programma annuale per la partecipazione, approva apposite raccomandazioni tecniche non vincolanti tese a segnalare le migliori pratiche, anche secondo la diversa tipologia e dimensione delle amministrazioni.

2. L'inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni all'elaborazione delle scelte pubbliche avviene attraverso modalità diverse e, in particolare, in applicazione della

presente legge, tramite lo svolgimento di processi partecipativi proposti e ammessi al sostegno regionale.

3. Per processo partecipativo si intende un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, 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.

4. Il prodotto del processo partecipativo è un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tener conto nelle loro deliberazioni. Con il loro atto deliberativo le istituzioni danno conto del procedimento e dell'accoglimento di tutte o di parte delle proposte contenute nel documento di proposta partecipata. Qualora le delibere si discostino dal documento di proposta partecipata le autorità decisionali devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso.

Art. 11

Oggetto e tempi dei processi partecipativi.

1. I processi partecipativi possono riferirsi a progetti, atti normativi o procedure amministrative nella loro interezza, ad una loro parte o andare anche oltre le loro disposizioni se riguardanti progetti, iniziative o scelte pubbliche sui quali la Regione o gli enti locali 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 sottoposto all'approvazione degli enti preposti.

3. I processi partecipativi, dal loro avvio, non possono avere una durata superiore a sei mesi. Eventuali proroghe possono essere concesse per particolari progetti, fino ad un massimo di dodici mesi complessivi. Eventuali proroghe in corso di processo avviato non possono superare i sessanta giorni e necessitano dell'approvazione del tecnico di garanzia, sulla base delle reali difficoltà riscontrate dallo stesso. Il processo partecipativo si conclude con l'approvazione della proposta da inviare

all'ente pubblico interessato o con l'approvazione del verbale che certifica il mancato raggiungimento di un accordo.

4. I processi partecipativi hanno inizio con l'approvazione dell'atto relativo da parte dell'ente responsabile e si concludono con l'approvazione da parte dello stesso dell'atto conclusivo, che dà atto del processo partecipativo seguito e dell'esito dell'eventuale proposta partecipata.

Art. 12

Criteria di conformità e valutazione dei progetti.

1. Al fine della concessione dei contributi regionali i progetti partecipativi approvati dall'ente responsabile del procedimento oggetto del processo stesso devono contenere l'impegno a sospendere qualsiasi atto amministrativo di propria competenza che anticipi o pregiudichi l'esito del processo proposto.

2. Fra i requisiti tecnici indispensabili dei progetti oggetto della richiesta di sostegno regionale devono essere presenti, in particolare, i seguenti:

a) la persona fisica responsabile del progetto che ne è il referente;

b) il nominativo dei progettisti e dello staff del processo;

c) le fasi del processo, i soggetti coinvolti e da coinvolgere, i metodi adottati, gli obiettivi perseguiti e i tempi previsti per lo svolgimento e la conclusione, salva proroga motivata da richiedere al tecnico di garanzia da parte del responsabile o da parte dell'ente proponente, sentito il responsabile stesso;

d) i costi preventivati, compresi quelli per un'ampia e qualificata informazione ai cittadini, ed il rapporto costo-efficacia.

3. È considerato criterio premiante se i progetti contengono l'impegno formale dei principali attori territoriali coinvolti, mediante un accordo preventivo, alla costituzione di un eventuale comitato di pilotaggio, composto da delegati dei principali soggetti coinvolti dal processo.

Art. 13

Criteria di qualità tecnica dei progetti.

1. I processi partecipativi oggetto di contributo della Regione 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 nuovi soggetti sociali, organizzati in associazioni o comitati, sorti conseguentemente all'attivazione del processo;

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

d) 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) la documentazione dei progetti e dei relativi processi deve essere accessibile via web dal sito del tecnico di garanzia e, per progetti superiori ai 20.000 euro di contributo regionale, anche attraverso pagine web dedicate appositamente alla comunicazione del processo.

Art. 14

Comitato di pilotaggio.

1. Il processo partecipativo può essere accompagnato da un comitato di pilotaggio appositamente composto da delegati rappresentativi del tavolo di negoziazione; i delegati o le modalità di selezione dei delegati vanno indicati nel progetto.

2. Il comitato segue il processo per verificare il rispetto dei tempi, delle azioni previste, dell'applicazione del metodo e del rispetto del principio d'imparzialità dei

conduttori, nonché la congruenza degli effetti del processo sugli atti amministrativi o le comunicazioni dell'ente responsabile concernenti il processo.

3. La costituzione del comitato di pilotaggio è obbligatoria per i processi con richieste di finanziamento regionale superiori a 20.000 euro.

Art. 15

Attività di mediazione finalizzata alla partecipazione.

1. Il tecnico di garanzia può svolgere un ruolo di mediazione tra cittadini richiedenti e l'ente interessato, finalizzata alla promozione dei progetti di partecipazione, in particolare nei casi in cui il progetto sia di notevole rilievo ed abbia ottenuto l'adesione formale delle seguenti percentuali minime di residenti nell'ambito territoriale di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, 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 sarà resa pubblica dal tecnico di garanzia mediante l'utilizzo di propri strumenti informativi, anche in via telematica.

TITOLO IV

Esiti ed effetti dei processi partecipativi

Art. 16

Impegni dell'ente responsabile dell'atto amministrativo ed esiti del processo.

1. Il processo partecipativo si deve concludere con l'approvazione da parte dell'ente responsabile di un documento conclusivo che dà atto del processo partecipativo seguito e della proposta partecipata, validata da parte del tecnico di garanzia, oppure della non validazione del processo da parte del tecnico di garanzia stesso, cui segue la revoca dei contributi concessi, qualora utilizzati in maniera difforme rispetto al progetto approvato.
 2. L'ente responsabile della decisione istituzionale da assumere, valutata la proposta partecipata, non ha obbligo alcuno e può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del procedimento partecipativo o di non recepirle. È comunque tenuto a una comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione, anche per via telematica, che esponga le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del procedimento partecipativo.
-

TITOLO V

Disposizioni finanziarie e finali

Art. 17

Norma finanziaria.

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con i fondi annualmente stanziati nelle unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale, con riferimento alle leggi di spesa settoriali vigenti, o mediante l'istituzione di apposite unità previsionali di base e relativi capitoli che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e della L.R. 27 marzo 1972, n. 4).
-
-

Art. 18

Clausola valutativa.

1. Dopo cinque anni dall'approvazione della presente legge, l'Assemblea legislativa, sulla base di una relazione appositamente predisposta dalla Giunta regionale, discuterà dell'esperienza compiuta, anche tenendo conto delle esperienze di altre Regioni italiane e della normativa europea in merito.

2. La relazione di cui al comma 1 dovrà, in particolare, evidenziare i seguenti aspetti:

a) l'incremento quantitativo e qualitativo dei processi partecipativi nella Regione Emilia-Romagna;

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;

f) il miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica;

g) il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini;

h) l'accresciuta qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni e della flessibilità del suo utilizzo, in funzione dei processi partecipativi.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Emilia-Romagna.
