

**Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl
- AIR semplificata –**

**«Legge sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche
pubbliche.**

Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3»

A cura di Enzo Madonna, Andrea Orsi, Barbara Cosmani
Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari Assemblea Legislativa -
Regione Emilia-Romagna

Si ringrazia per la collaborazione Rossana Mengozzi
Direzione generale Ufficio di supporto del Tecnico di garanzia in materia di partecipazione
Assemblea legislativa – Regione Emilia-Romagna

Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl (AIR semplificata) “Progetto di legge sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”.

PREMESSA

ANALISI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE AIR – Una proposta di lavoro semplificata

Questo lavoro costituisce una scheda AIR semplificata, il cui schema è previsto dalla Delibera dell’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea 36/2016 ed è coerente con quanto disposto dal Regolamento interno dell’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna (Deliberazione 28 novembre 2007, n. 143) all’art. 49 (Analisi di fattibilità dei progetti di legge)¹.

L’AIR semplificata è uno strumento per acquisire maggiore conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire, e consegnare ai consiglieri elementi e informazioni, utilizzando però uno strumento ritagliato sui tempi del processo legislativo avente ad oggetto i progetti di legge di iniziativa consiliare, dove la predisposizione di detta scheda non interviene a monte della programmazione dell’intervento, ma quando già esiste una bozza di progetto di legge.

La scheda informativa descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (AIR semplificata) descrive innanzitutto il contesto giuridico e socio-economico di riferimento e contiene una prima raccolta di dati circa il fenomeno che si intende regolare, che ben potrà essere ulteriormente completata da eventuali consultazioni (udienze conoscitive, focus group, ecc.) durante la discussione in Commissione del pdl. La scheda delinea comunque una prima fase di consultazioni condotte nell’ambito dell’attività di redazione del progetto. Inoltre, tale scheda individua i destinatari dell’intervento e specifica le possibili opzioni d’intervento (opzione 0, opzione non legislativa e opzione legislativa, ovvero quella prescelta) evidenziando per ognuna di esse i possibili impatti. In questa fase di

¹ Art. 49 *Analisi di fattibilità dei progetti di legge*

1. Per progetti di legge di particolare rilevanza, che ridisegnano politiche complesse sia con riferimento alle misure previste sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti per la loro attuazione, sono realizzati, su richiesta dei Presidenti delle commissioni, sentiti i vicepresidenti e i relatori, studi di fattibilità volti ad accertare i seguenti profili: a) definizione degli obiettivi dell’intervento e valutazione della congruità dei mezzi per conseguirli; b) destinatari degli interventi anche con riferimento all’impatto di genere; c) analisi delle conseguenze economiche derivanti dalle misure proposte; d) verifica della copertura amministrativa e della congruità dei tempi previsti per l’attuazione delle norme e dei termini da esse stabiliti; e) relazione e possibili effetti sulle competenze e sull’operatività delle Province e dei Comuni.

2. Sui progetti di cui al comma 1, per la previsione dei loro possibili effetti, la commissione referente, anche su richiesta di altre commissioni o della Giunta, può decidere l’elaborazione di un’analisi ambientale, sociale ed economica.

3. I risultati delle analisi di fattibilità, unitamente ai documenti prodotti, compresi le analisi e i pareri resi dalla commissione per le pari opportunità fra donne e uomini per le questioni di propria competenza, sono allegati al parere licenziato dalla commissione referente.

4. Il relatore sovrintende alle attività per la redazione degli studi di fattibilità. Può richiedere alla Giunta e ad altri soggetti gli elementi informativi necessari per compiere le analisi. Il relatore, d’intesa con il Presidente della commissione, può procedere alla eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni con particolare riferimento ai soggetti rappresentativi degli interessi coinvolti.

sperimentazione si è infatti preferito scegliere un'analisi di tipo qualitativa, che consenta, da un lato, di affinare le competenze nella redazione di metodologie complesse (come l'AIR), dall'altro, di fornire ai consiglieri un immediato e agevole strumento di conoscenza. Ovviamente, tale scheda informativo descrittiva, diversamente da un'AIR vera e propria, come già detto, analizza una scelta già precedentemente effettuata, ovvero l'intervento di tipo legislativo.

Ad oggi, questa è la quarta scheda AIR semplificata elaborata nell'ambito della sperimentazione prevista dalla Delibera UP 36/2016. La Scheda è stata infatti realizzata su due progetti di legge, poi diventati leggi regionali: "Norme per la promozione e il sostegno alle Pro Loco" (Ir 5/2016), "Sostegno all'editoria locale" (Ir 11/2017), "Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali)" (Ir 6/2018)².

A. DESCRIZIONE DEL CONTESTO

Contesto normativo

Questo progetto di legge nasce dalla volontà di introdurre alcune modifiche alla cosiddetta *legge regionale sulla partecipazione*, ovvero la legge n. 3 del 2010 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". La legge 3, pur nel dibattito politico che aveva scatenato, nasceva da un'esigenza condivisa: contribuire a dare concreta rilevanza alla democrazia partecipativa promuovendo l'inclusione e il coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti organizzati nei processi decisionali pubblici di livello locale e regionale.

La legge 3 all'articolo 18 contiene la clausola valutativa, nella quale si prevede che *dopo cinque anni 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, nell'autunno del 2016 la Giunta regionale ha predisposto una relazione approfondita sull'esperienza compiuta tenendo conto degli aspetti evidenziati dalla clausola stessa, con un'ampia analisi qualitativa e quantitativa dei processi partecipativi attuati nella Regione Emilia-Romagna. Ad esito della riferita relazione sulla clausola valutativa, la Giunta regionale e l'Assemblea Legislativa hanno convenuto circa la necessità di avviare un processo di modifica legislativa della predetta legge, per tenere conto delle rinnovate esigenze della società regionale rispetto alle pratiche partecipative. In vista della revisione della legge l'Assemblea legislativa, 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, dando vita così a un

² Le schede sono disponibili nella banca dati Demetra ai seguenti link <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2016;5> e <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2017;11>.

Demetra contiene infatti, per ciascuna legge regionale di riferimento, un'apposita sezione dedicata alla "Valutazione delle politiche pubbliche" nella quale sono disponibili le relazioni di ritorno alle clausole valutative, le Note tecniche di accompagnamento elaborate dal Servizio Affari legislativi e coordinamento delle Commissioni assembleari in occasione della discussione della relazione in Commissione e gli studi relativi alla scheda AIR semplificata.

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. Tale percorso è descritto nella sezione del presente documento relativa al rapporto sulle consultazioni.

Proseguendo nell'esame del quadro di riferimento delle ragioni e delle norme che hanno condizionato la scelta del Legislatore regionale anche rispetto alla legge 3, è opportuno ripartire, innanzitutto, dalla normativa dell'Unione europea. L'UE ha sin da molto tempo addietro manifestato una certa sensibilità per il tema della legittimazione democratica e del dialogo con la società civile.

Già il Trattato di Roma del 1957 aveva istituito un organo con funzioni consultive, il Comitato Economico e Sociale Europeo (di seguito CESE), con funzioni di confronto con portatori di interessi ben identificati; tuttavia il Comitato non ha garantito la necessaria apertura anche alle parti non organizzate, cioè non rappresentative di interessi economici. Nel Protocollo Sociale allegato al Trattato di Maastricht del 1992 ci si è posta la necessità di promuovere un dialogo sociale che superasse tale debolezza; è stato perciò attribuito alla Commissione il compito di "promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario" e di prendere "ogni misura utile per facilitarne il dialogo", chiedendole al contempo di "consultare le parti prima di presentare proposte nel settore della politica sociale". Si è cercato di trasporre tale esigenza nell'ordinamento con il Trattato di Amsterdam, prevedendo tre strumenti partecipativi: la consultazione, gli accordi liberi e quelli vincolati. Tuttavia, il confronto tra le parti ha continuato a caratterizzarsi più come dialogo con le diverse *lobbies* europee, favorite in quanto dotate di maggiori risorse e portatrici di interessi forti e specifici, a discapito di gruppi portatori di interessi diffusi e di minore intensità, quindi di difficile aggregazione.

Nel 2001 la partecipazione è diventata oggetto di una specifica azione politica con il Libro bianco sulla governance europea, nel quale il tema della partecipazione si intreccia con la trasparenza, l'accesso agli atti, la partecipazione procedimentale e la comunicazione istituzionale. Il Libro bianco, ponendosi l'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione europea attraverso la partecipazione della società civile, ha, da un lato, il pregio di aver posto l'attenzione sulla necessità di un dialogo tra istituzioni e cittadini che superasse il canale rappresentativo tradizionale e gli organi consultivi dell'Ue, dall'altro, tuttavia, ha finito per coinvolgere nella discussione sulle strategie politiche non tanto i cittadini europei, quanto, in maniera quasi esclusiva, le organizzazioni socio-economiche che ne rappresentano i principali interessi. Nel 2002, con la Comunicazione "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", l'Ue sottolinea che la partecipazione, l'apertura, l'efficacia e la coerenza sono i principi generali che sottendono alla consultazione, principi che saranno confermati anche in altri atti successivi. Si legge: "i processi di consultazione condotti dalla Commissione devono essere trasparenti, sia nei confronti delle parti direttamente coinvolte che dell'opinione pubblica in generale.

Un'attenzione particolare va rivolta alla definizione dell'Interactive Policy Making (definizione interattiva delle politiche, "IPM") (2002), sistema volto ad utilizzare le ICT (Information and Communication Technologies) per supportare le istituzioni comunitarie e gli Stati membri nel coinvolgimento dei cittadini all'elaborazione delle politiche; questo avviene principalmente attraverso un apposito sito internet, "la vostra voce in Europa": http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_it.htm che permette la consultazione dei cittadini attraverso questionari online, o l'invio di osservazioni attraverso specifici format. Le

consultazioni si rivolgono principalmente a tutti gli interessati, ma in alcuni casi sono rivolte anche a personale esperto nelle materie individuate dalle diverse Direzioni Generali; nel caso della consultazione “Revisione della Strategia tematica dell’UE sull’inquinamento atmosferico e delle politiche correlate”, ad esempio, sono stati redatti due questionari: uno breve per i cittadini e uno più lungo per gli operatori e gli esperti di settore. Le consultazioni vengono aperte nella fase precedente all’elaborazione delle proposte normative, per consentire ai partecipanti di esprimere opinioni sulle politiche Ue e di influenzarne gli orientamenti.

Nel 2009 entra in vigore il Trattato di Lisbona nel quale viene affermata l’importanza che sia instaurato un dialogo vivo e diretto tra istituzioni europee e cittadini e viene sancito che la partecipazione costituisce un principio costituzionale vero e proprio. L’art. 10 del Trattato, afferma che “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’UE. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”, palesando così la necessità di superare il tradizionale circuito rappresentativo; si dice anche che “le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”: è dunque previsto che “al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea proceda ad ampie consultazioni delle parti interessate”.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, riconosce ai cittadini dell’UE la facoltà di proporre un’iniziativa legislativa (oggetto di un’apposita regolamentazione, a differenza degli altri strumenti partecipativi), che consiste nella possibilità di invitare la Commissione a presentare proposte su materie nelle quali essi ritengano necessario un intervento giuridico dell’Ue.

Passando a esaminare la situazione interna al nostro Paese, va detto che ad oggi 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 il Piemonte (il Piemonte ha recentemente approvato la legge regionale 10 del 16 maggio 2016, “*Attuazione dell’articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norma per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva*”); esistono, invece, in molte Regioni italiane e nelle Province autonome leggi regionali di settore che prevedono specifici percorsi partecipativi, soprattutto in materia ambientale, di trasporti, di sanità e politiche sociali. Si segnala anche che in alcune Regioni sono in corso di istruttoria legislativa specifici progetti di legge dedicati alla partecipazione, il che è indicativo dell’attenzione e della rilevanza attribuita dalle amministrazioni regionali a questo istituto.

Il primo esempio di legge organica in materia di partecipazione, che precedette la legge regionale n.3 del 9 febbraio 2010 dell’Emilia-Romagna, fu quello della Regione Toscana, che approvò una legge sulla partecipazione il 27 dicembre 2007 (l.r. 69), prima legge regionale dedicata ad incentivare il dialogo e il confronto nella fase preliminare che anticipa la decisione pubblica. Sicuramente il precedente della Regione Toscana è stato oggetto di attenzione da parte del legislatore emiliano-romagnolo, che seguì da vicino l’evolversi delle fasi del testo normativo toscano e i primi risultati derivanti dall’attuazione. Evitando qui di passare in rassegna tutti gli elementi di differenziazione della legge 3 del 2010 rispetto alla prima legge toscana, non si può non ricordare quello che era uno degli aspetti peculiari introdotto dal legislatore toscano, ovvero il fatto che, distinguendo due modalità di attuazione della partecipazione, la legge prevedeva la possibilità di fare ricorso al dibattito pubblico, condotto sulle opere di impatto rilevante, in alternativa ai più generali processi partecipativi. Il dibattito pubblico è un percorso elaborato sotto la supervisione dell’Autorità regionale toscana che prefigura un ruolo politico determinante della Regione sulle scelte in questione.

Nella prima legge della Regione Toscana, come si legge dalla relazione alla nuova legge sulla partecipazione toscana (l.r. 46/2013), *l'attivazione di un dibattito pubblico era una facoltà che la legge assegnava all'Autorità sulla base delle richieste di attivazione che potevano essere avanzate da una serie di soggetti (i soggetti titolari della realizzazione di un'opera, gli enti locali interessati, una certa quota di abitanti) che potevano presentare una domanda a cui l'Autorità era tenuta a rispondere entro trenta giorni. L'organizzazione e lo svolgimento del dibattito erano disposti dall'Autorità stessa lo svolgimento della procedura era regolato dalla legge 69 sulla base di modalità, del tutto simili a quelle previste dalla legislazione francese, prevedendo in particolare un rapporto conclusivo da consegnare al titolare della realizzazione dell'opera, sulla base del quale questi, entro tre mesi, doveva dichiarare se accettava le conclusioni del DP, o le accettava in tutto o in parte, o se confermava il progetto originario.*

La legge 69 del 2007 prevedeva, all'articolo 26, l'automatica abrogazione della legge stessa al 31 dicembre 2012; al termine di un processo di valutazione previsto dalla stessa legge 69/2007, e di una indagine sugli effetti della legge, si è giunti ad approvare una nuova legge, la legge regionale 2 agosto 2013, n. 46, "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

Uno degli aspetti emersi nel corso del processo di valutazione della legge 69 è la mancata sperimentazione del Dibattito Pubblico a causa della formulazione particolarmente restrittiva che essa conteneva; anche la previsione della facoltatività del ricorso al dibattito è stata ritenuta inefficace. Per queste ragioni la nuova legge prevede minori vincoli per l'avvio di un dibattito pubblico, al fine di favorire la realizzazione di tali esperienze partecipative. Sono stati, al contrario, introdotti meccanismi che, nei limiti del possibile, e senza insostenibili aggravii gestionali, rendono obbligatoria, a certe condizioni, l'apertura di un dibattito pubblico. In particolare, il dibattito pubblico è obbligatorio per tutte le opere pubbliche che superano la soglia di cinquanta milioni di euro, nonché per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali, in relazione ad opere pubbliche nazionali.

Merita anche di essere segnalata la legge regionale 14/2010 della Regione Umbria, che introduce nuove regole a presidio della partecipazione politica e amministrativa della società civile alle procedure decisionali di competenza delle istituzioni regionali; accanto alle discipline dell'iniziativa legislativa, l'iniziativa referendaria, il diritto di petizione, la legge dedica alcune disposizioni alla disciplina della consultazione, intesa come un modo per coinvolgere i cittadini nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto. Si tratta di una disciplina prevalentemente di principi finalizzata alla promozione della partecipazione diffusa di cittadini, singoli e associati, alle funzioni legislative e amministrative delle istituzioni regionali.

Venendo alla legge 10 del 2016 della Regione Piemonte, questa prevede, all'articolo 6, comma 1, la connessione tra strumenti partecipativi e semplificazione procedimentale: è previsto, infatti, che per le procedure amministrative attivabili ad istanza di parte, la Regione provveda a definire e a rendere disponibili alla cittadinanza la documentazione e i moduli richiesti per i singoli procedimenti e promuova la medesima attività di semplificazione presso gli enti locali. Per le finalità della legge sono considerate attività d'interesse generale quelle inerenti i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi volti alla valorizzazione del lavoro e dell'impresa e al rafforzamento dei sistemi produttivi locali, i servizi alla persona e, comunque, le prestazioni di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie svantaggiate.

Recente è la legge approvata dalla Regione Puglia: si tratta della legge regionale 13 luglio 2017, n. 28, Legge sulla partecipazione. La Giunta regionale pugliese ha anche approvato il Regolamento attuativo e si è impegnata ad avviare subito, secondo gli strumenti della legge 28, alcuni importanti percorsi di partecipazione: quello relativo alla formazione del nuovo Piano Rifiuti e la verifica di metà mandato sull'attuazione del Programma di Governo. Nel Regolamento attuativo si prevedono, tra le altre cose, anche l'attivazione di una piattaforma web informatica che si chiamerà Puglia partecipa, per rafforzare la trasparenza e il dialogo con i cittadini e gli stakeholder, e un Osservatorio per la partecipazione dei cittadini.

Merita poi di essere segnalato il Decreto del presidente della Provincia di Trento del 9/9/2016 n. 14-48/leg che ha approvato il *Regolamento di esecuzione della legge provinciale 16 giugno 2006 n. 3 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino" in materia di partecipazione delle comunità*, che disciplina le modalità di scelta e i requisiti dei componenti dell'Autorità per la partecipazione locale, nonché le forme della partecipazione locale.

In tema di partecipazione, nel nostro Paese le regioni sono state capofila nell'introdurre discipline finalizzate a coinvolgere i cittadini nelle decisioni pubbliche. Solo più di recente, anche a livello statale è stato manifestato un certo interesse per il tema: con l'articolo 22 (*"Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico"*) del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 e ss.mm) viene finalmente introdotto il principio di trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e lo strumento del dibattito pubblico; in particolare, tale strumento è reso obbligatorio per le grandi opere infrastrutturali aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018 è stato emanato il *"Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico"* previsto al comma 2 dello stesso art. 22. Il decreto si compone di 10 articoli e di un allegato: oltre alle definizioni, viene individuato l'oggetto del dibattito pubblico (articolo 1), l'ambito di applicazione (articolo 3), mentre all'articolo 4 viene disciplinato il ruolo della Commissione nazionale per il dibattito pubblico; gli articoli 5, 6, 7, 8, 9 disciplinano le modalità di indizione, svolgimento e conclusione del dibattito pubblico; l'articolo 10 contiene le disposizioni transitorie e finali. L'Allegato 1 contiene le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico.

Con questa disciplina si vuole introdurre un modello di democrazia partecipativa destinato agli interventi maggiori (elettrificati oltre 40 km; strade ed autostrade che prevedano un costo stimato superiore a 500 mln. di euro, etc.) mutuato, tendenzialmente, dall'ordinamento francese, con l'obiettivo di rendere trasparente il confronto con i territori sulle opere pubbliche e di interesse pubblico, attraverso una procedura che consente di informare e far partecipare le comunità territoriali interessate, con garanzie sul coinvolgimento, risposte adeguate e tempi chiari; l'idea del Legislatore è che l'utilizzo di questi processi possa contribuire a ridurre la conflittualità territoriale, determinando un incremento della fiducia tra pubblica amministrazione e cittadini e una maggiore consapevolezza da parte degli attori locali rispetto alle ragioni, ai benefici e agli eventuali impatti legati alla realizzazione dell'opera. L'istituto del dibattito pubblico non trova alcun riferimento né nelle Direttive dell'Unione europea né nella previgente normativa riguardante gli appalti pubblici. E' stato previsto per la prima volta dall'articolo 1, lett. qq), della legge delega al Codice dei contratti 28 gennaio 2016, n. 11, che ha disposto l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del

territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo".

Un aspetto interessante di questa disciplina è anche quello che riguarda la descrizione degli indicatori che consentiranno successivamente di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR. Gli indicatori ed il relativo sistema di monitoraggio saranno definiti dalla costituenda Commissione nazionale per il dibattito pubblico che, tra i propri compiti, ha proprio quello di stabilire "le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico" (articolo 22, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016).

In materia di dibattito pubblico, è opportuno tornare brevemente sulla legge della Regione Puglia, sopra richiamata, la Lr 13 luglio 2017, n. 28, Legge sulla partecipazione. Con la delibera C.d.M. dell'8-9-2017, il Governo ha impugnato alcune parti di questa legge, che presenterebbero alcuni profili di illegittimità costituzionale. Si tratta delle parti della legge regionale in cui vengono disciplinati strumenti di partecipazione, in particolare il dibattito pubblico, anche riguardo a opere statali e di interesse nazionale che, ai sensi della normativa statale in materia, esulano dalla competenza regionale; sui progetti pubblici relativi a tali opere viene prevista anche un'inchiesta regionale che interferisce con il dibattito pubblico previsto per le opere pubbliche nazionali dalla legislazione statale di riferimento. Secondo il Governo, i commi 2, 5 e 12 dell'art. 7 prevedono strumenti di partecipazione anche con riguardo a opere statali e di interesse nazionale che, secondo il dettato costituzionale e la normativa statale di riferimento, esulano dalla competenza regionale. Infatti, per i progetti di competenza statale e per i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sulle città e sull'assetto del territorio, è l'autorità nazionale competente a disporre e gestire il dibattito pubblico (eventualmente e in alcuni casi anche su richiesta del Consiglio della Regione interessata). In particolare, le disposizioni richiamate stabiliscono che, anche con riferimento alla realizzazione delle predette opere statali, sia svolto un dibattito pubblico che, ad avviso dello Stato, interferirebbe con l'ulteriore e distinto dibattito previsto dalla legislazione statale di riferimento per le opere pubbliche nazionali. L'art. 7 della legge pugliese si porrebbe pertanto in contrasto con diverse norme costituzionali e, segnatamente: con l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., dal momento che le norme regionali intervengono in ambiti regolatori espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali; con l'art. 117, comma 3, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004; con l'art. 118, Cost., in quanto le menzionate norme regionali comporterebbero un'interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato e, in particolare, con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale; con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, co. 1, Cost., introducendo ingiustificati aggravamenti procedurali, in quanto vi sarebbe il rischio di produrre un raddoppio di consultazioni pubbliche sul medesimo intervento pubblico.

Contesto socio-economico - I Processi partecipativi in Emilia-Romagna

Nota metodologica

Le analisi qualitative che vengono riportate nel documento provengono da diverse Fonti:

- **Portale E-R Partecipazione Regione Emilia Romagna, sezione Tecnico di Garanzia della partecipazione**

La sezione contiene la descrizione dei progetti finanziati con la lr 3/2010, nonché le informazioni e la documentazione di servizio per la redazione e la gestione dei progetti, approfondimenti tematici e linee guida.

- **Osservatorio della Partecipazione**

La Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna ha realizzato a partire dal 2008 l'Osservatorio della Partecipazione, affidando ad Ervet il compito di predisporre uno strumento in grado di assicurare una ricognizione costante delle esperienze diffuse sul territorio a fini conoscitivi, di analisi e di interazione/confronto dei diversi attori regionali. L'Osservatorio della Partecipazione si è dotato di uno spazio web nel quale sono rinvenibili tutti i dati sulle esperienze partecipative, rispondendo in tal modo anche alle esigenze informative e di comunicazione che la Legge Regionale n. 3/2010 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" prevede. Nel 2011 l'Osservatorio è passato da strumento statico a mezzo dinamico, interattivo e partecipato (web 2.0) che tende allo sviluppo di un "sistema di auto posizionamento" degli Enti Locali rispetto ai processi partecipativi promossi sul proprio territorio. L'Osservatorio presenta i processi rilevati dal gruppo di lavoro ERVET sui siti istituzionali di Comuni, Province, Regione, ASL, Unioni di Comuni ed in generale della PA locale emiliano-romagnola; atti di progettazione e graduatoria regionale del bando di finanziamento regionale e segnalazione diretta da parte degli utenti del sito.

L'Osservatorio rappresenta sia uno strumento a supporto delle decisioni della Regione (Giunta ed Assemblea Legislativa), sia uno strumento di conoscenza per gli Enti Locali, che intendono attivare processi partecipativi, o per i cittadini e le loro aggregazioni, che possono così trovare informazioni ed interagire sulle politiche partecipative (complessivamente intese).

- **La Relazione alla Clausola valutativa** prevista dalla L.r. 3/2010 all' art. 18

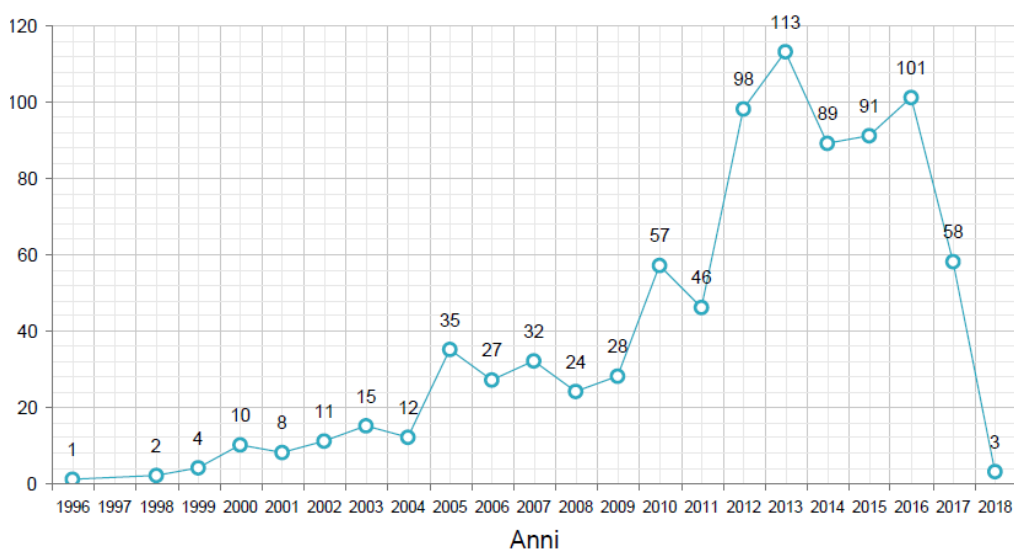
La clausola valutativa prevista dalla L.r. 3/2010 all' art. 18 indica alcuni aspetti di natura quantitativa e di natura qualitativa per la redazione, da parte della Giunta regionale, della relazione che consente all'Assemblea legislativa di discutere dell'esperienza compiuta, dopo cinque anni dall'approvazione della legge stessa.

La relazione analizza gli aspetti di natura quantitativa dei processi avviati sul territorio regionale, nel periodo 2012-2016 (distinguendo per questo gruppo tra i progetti partecipativi che hanno una correlazione con i bandi regionali e quelli invece avviati autonomamente), ed un confronto degli stessi con i dati relativi ai processi nel periodo

1994-2011, cioè prima della applicazione della l.r.3/2010 (il primo Bando per il sostegno dei processi partecipativi è del 2012). I dati quantitativi consentono di comprendere la dimensione delle esperienze partecipative in Emilia-Romagna, la localizzazione a livello provinciale, gli ambiti di politiche pubbliche interessati dai percorsi di partecipazione e gli specifici temi, le metodologie impiegate, il numero di cittadini coinvolti.

I grafici derivanti dalla rielaborazione dei dati presentati con la recente relazione di ritorno presentata dalla Giunta nel corso del 2017, in risposta alla clausola valutativa prevista nella l.r. 3/2010, fanno riferimento al periodo 2012-2016.

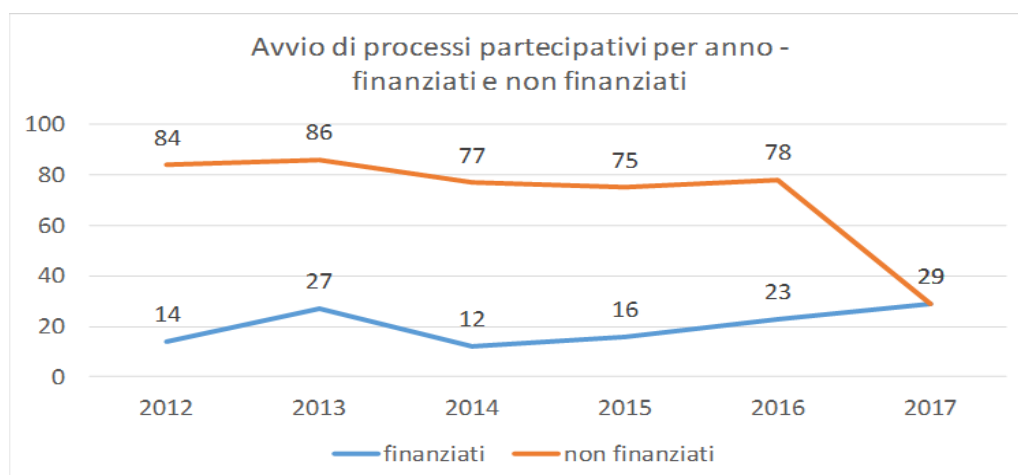
Anno di avvio dei processi e numero di processi partecipativi avviati aggiornato al 26/7/2017



Fonte: Osservatorio sulla partecipazione Regione Emilia-Romagna

Il censimento tratto dall'Osservatorio sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna dei processi partecipativi emiliano-romagnoli a partire dal 1994, mostra graficamente che dal 2012 si assiste ad un incremento quantitativo significativo delle esperienze avviate, con un picco in corrispondenza dell'anno nel quale è stato emesso il primo bando di finanziamento previsto dalla L.R. 3/2010.

Numero di processi partecipativi finanziati e non finanziati avviati dal 2012

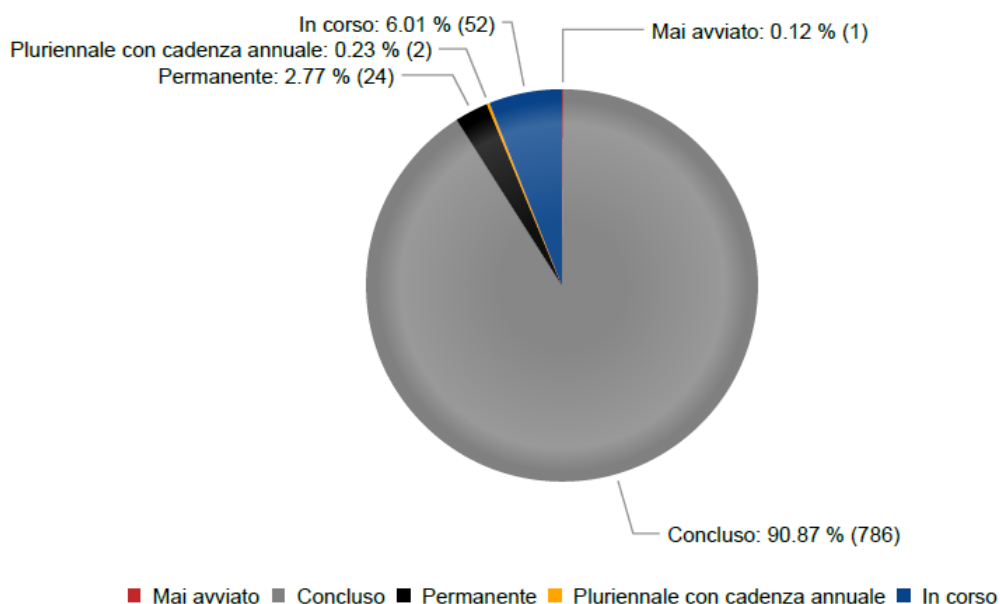


	2012	2013	2014	2015	2016	2017
finanziati	14	27	12	16	23	29
non finanziati	84	86	77	75	78	29

Fonte: Elaborazioni ERVET aggiornate al 17/9/2018

Dall'elaborazione fornita da ERVET risulta in corrispondenza del 2014 un incremento dei processi finanziati e un decremento dei processi non finanziati.

Fase dei percorsi partecipativi avviati dal 1994 al 26/7/2017



Fonte: Osservatorio della Partecipazione

Dal grafico a torta si rileva che i percorsi partecipativi sono conclusi per il 92% circa dei casi mentre non sono stati avviati l'1% dei percorsi.

I progetti nel periodo 2012 -2017

- A partire dal 2012 la Giunta regionale ha stanziato 200 mila euro ogni anno per il sostegno a progetti di partecipazione, assegnati con un bando annuale.
- Nel 2013 l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa ha approvato due bandi "tematici", uno rivolto a processi partecipativi di accompagnamento al percorso di fusione di Comuni, l'altro destinato a processi partecipativi nei comuni colpiti dal sisma del maggio 2012.
- Tra il 2012 e il 2013 sono stati finanziati 3 progetti dall'Assemblea legislativa tramite convenzioni
- Nel 2014 è stato riproposto il Bando Fusione di Comuni
- Nel 2015 lo stanziamento è stato portato a 250.000 euro grazie al sostegno dell'Assemblea legislativa
- Nel 2016 lo stanziamento è stato portato dalla Giunta regionale a 312.818 euro
- Nel 2017 lo stanziamento è stato pari a 320mila euro

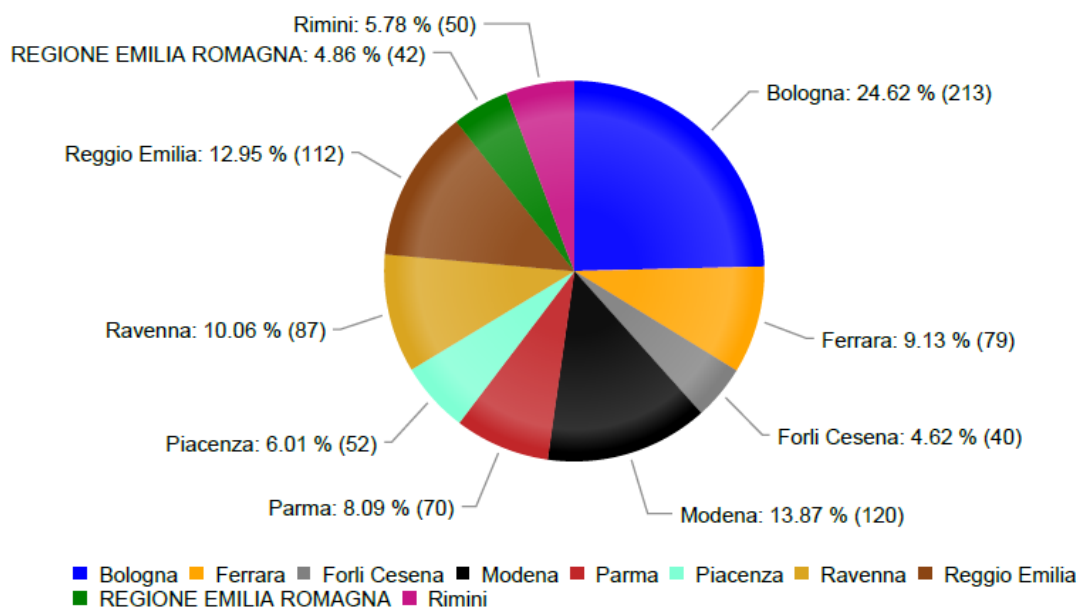
Totale progetti presentati	445
Totale progetti certificati	391
Totale progetti finanziati	122
Totale progetti certificati ma non finanziati	269
Totale finanziamenti	1.761.060 euro

Finanziamenti

Bando	n. progetti	Stanziamento complessivo
2012	12	€. 200.000
2013	11	€. 200.000
2012/2013 convenzioni Assemblea	3	€. 47.500
2013 Ricostruzione post sisma	12	€. 175.742
2013 Fusione di comuni	3	€. 45.000
2014	11	€. 200.000
2014 Fusione di comuni	1	€. 10.000
2015	17	€. 250.000
2016	23	€ 312.818
2017	29	€. 320.000
Totale	122	€. 1.761.060

Fonte: Elaborazione dati Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna – Ufficio di supporto al Tecnico di garanzia in materia di partecipazione

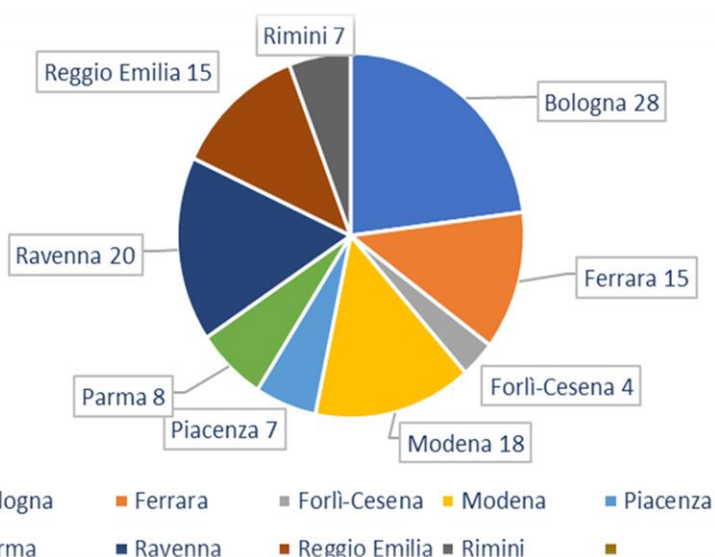
Impatto provinciale dei processi partecipativi avviati dal 1994 al 26/7/2018



Fonte: Osservatorio della Partecipazione

Bologna, Modena, Reggio Emilia e Ferrara sono i contesti provinciali nei quali si riscontra il maggior numero di processi partecipativi avviati, tenendo conto però che il numero dei processi di Modena e Ferrara e in parte anche Bologna risulta influenzato dal bando ricostruzione relativo al sisma del 2012.

Suddivisione per territorio provinciale dei progetti finanziati dal 2012 al 2016

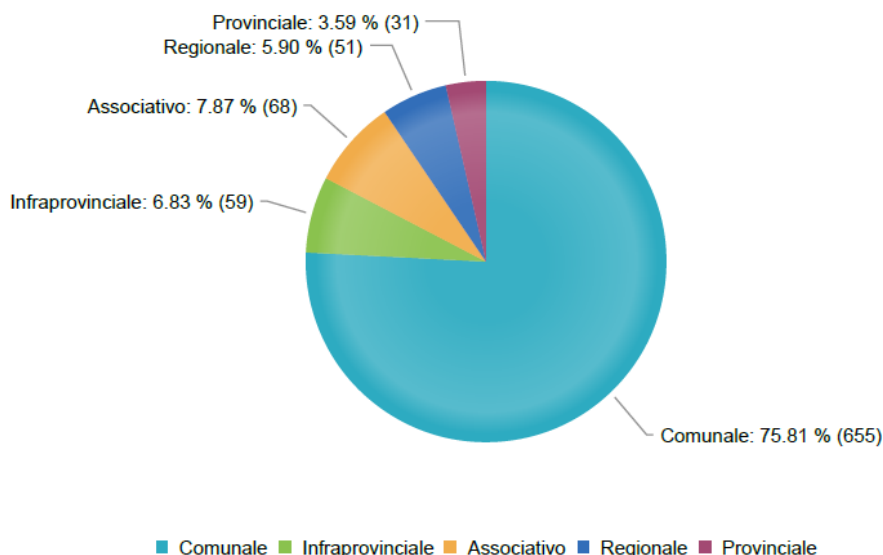


Fonte: Elaborazione dati Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna

La rappresentazione delle esperienze partecipative avviate sul territorio regionale dal 2012 al 2016, in base alla loro localizzazione provinciale e con riferimento ai progetti finanziati e certificati dalla Regione, fa emergere una mappa con densità molto polarizzate. Le zone

meno dense in termini di percorsi partecipativi correlati alle misure di sostegno (finanziario) offerte dalla Regione sono quelle della Romagna (ad eccezione del territorio della provincia di Ravenna) e dell'area Piacenza-Parma. Il numero maggiore di percorsi partecipativi avviati, correlati ai Bandi regionali, si riscontra nelle restanti aree con punte più alte, rispettivamente, nei territori delle province di Bologna, Ferrara, Modena, Reggio-Emilia.

Titolarità dei processi partecipativi avviati dal 1994 al 26/7/2018



Fonte: Osservatorio della Partecipazione

La prevalenza di processi partecipativi dal 1994 in Emilia-Romagna è di titolarità comunale.

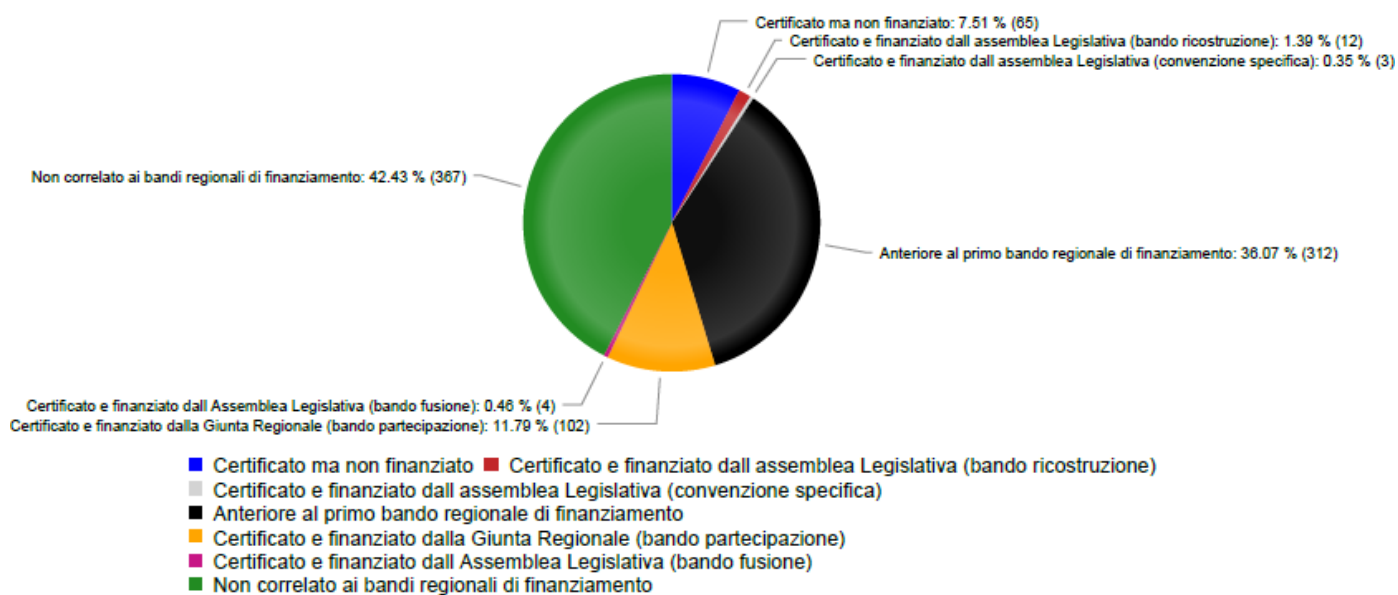
Tipologia dei soggetti promotori dei processi partecipativi finanziati dal 2012 al 2016

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

Fonte: Relazione di ritorno alla clausola valutativa art 18 lr 3/2010

La prevalenza di progetti promossi da Comuni costituisce un dato costante negli anni considerati; si nota un incremento di progetti avviati da Unioni di Comuni e finanziati dalla Regione con la punta massima riscontrabile nel 2015 (44%).

Processi partecipativi e bandi regionali dal 1994 al 26/7/2018

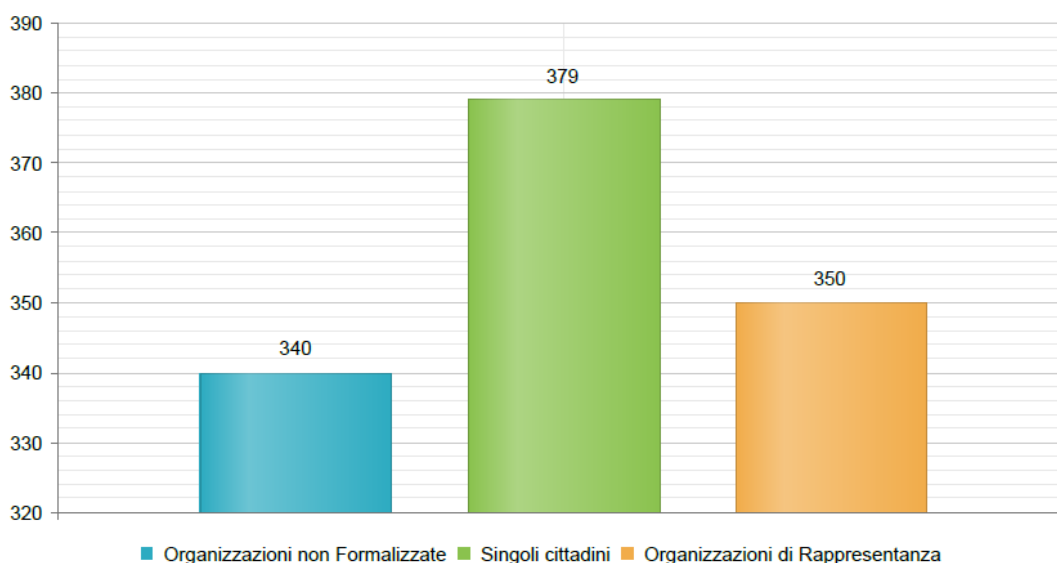


Fonte: Osservatorio della Partecipazione

Il grafico a torta illustra: i progetti finanziati dalla Regione con i bandi di finanziamento (della Giunta e dell'Assemblea Legislativa), quelli certificati dal Tecnico di Garanzia regionale e quelli non sostenuti finanziariamente dalla Regione.

Dal grafico si rileva che, al netto del 36% circa relativo ai processi anteriori alla Ir 3/2010 che quindi non potevano accedere ai finanziamenti, un 42% circa di progetti non è stato finanziato, il 7% circa di progetti sono stati certificati ma non finanziati, e il 15% circa di progetti sono stati certificati e finanziati.

Soggetti coinvolti nei processi partecipativi dal 1994 al 26/7/2018



Fonte: Osservatorio della Partecipazione

Sono i singoli cittadini i soggetti maggiormente coinvolti nei processi partecipativi censiti, ma non mancano altre tipologie di soggetti partecipanti, come organizzazioni formalizzate di operatori del territorio, comitati, soggetti non formalizzati, che aggregano gruppi di cittadini, ecc.

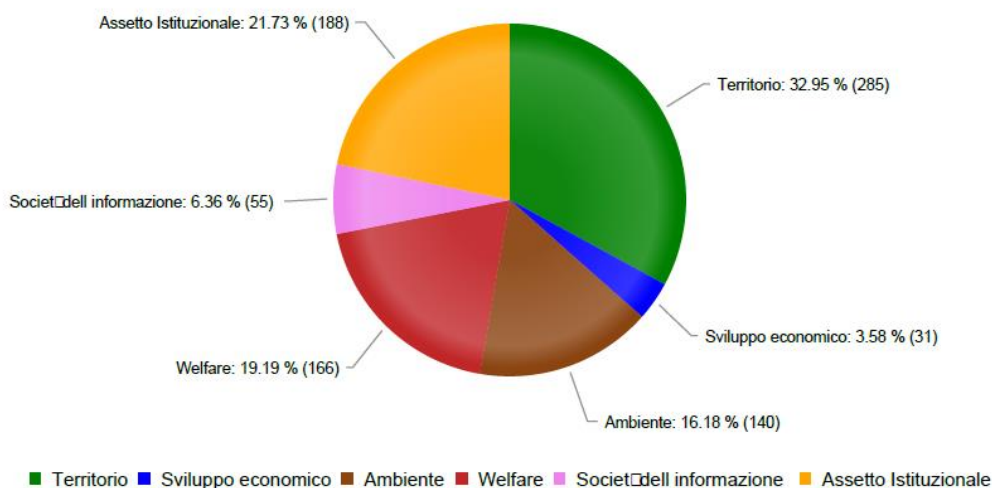
Cittadini coinvolti nei percorsi partecipativi per ambito provinciale e rapporto percentuale rispetto alla popolazione dei singoli territori riferita al primo gennaio 2015

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

Fonte: Relazione di ritorno alla clausola valutativa art 18 lr 3/2010

Nel periodo 2012-2015, sono stati realmente coinvolti in percorsi strutturati di dialogo partecipato quasi 24.000 cittadini emiliano-romagnoli. Il maggior numero si riscontra negli ambiti della provincia di Bologna, Ravenna, Parma, Reggio-Emilia, Ferrara.

Ambiti tematici attorno ai quali si attivano i processi partecipativi dal 1994 al 26/7/2018



Fonte: Osservatorio della Partecipazione

Territorio, Assetto istituzionale, Welfare ed Ambiente sono gli ambiti tematici principali attorno ai quali si attivano i processi partecipativi

Ambiti di attivazione dei processi partecipativi finanziati dal 2012 al 2016

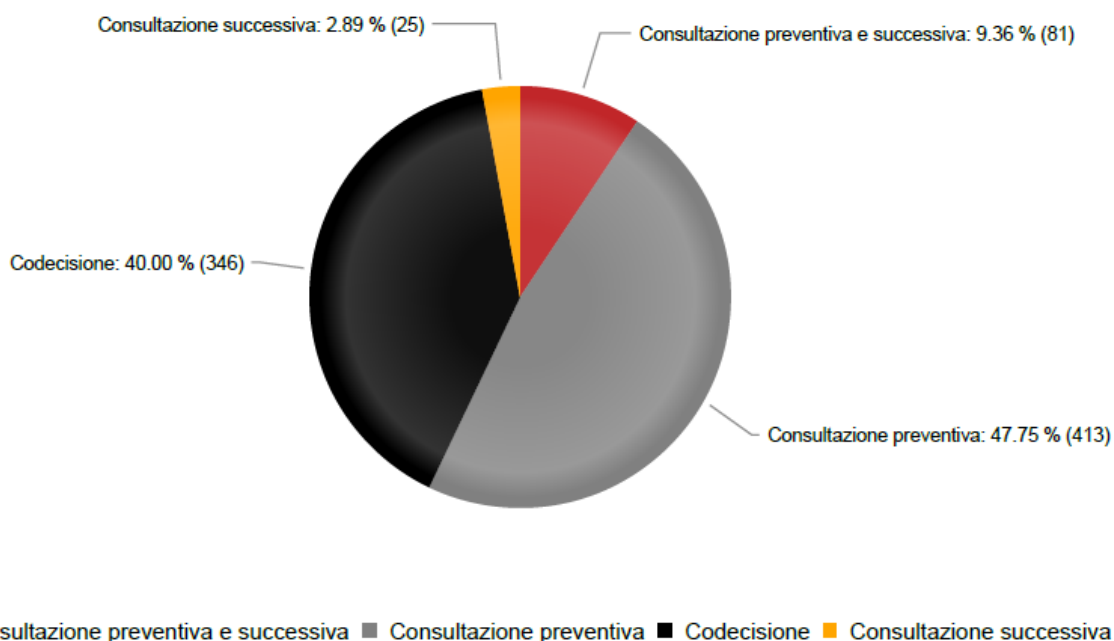
Ambiti di politica pubblica sui quali sono stati attivati i processi partecipativi	2012		2013		2014		2015		2016	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
CERTIFICATI E FINANZIATI										
Ambiente	0	0%	3	12%	3	25%	2	13%	3	13%
Assetto Istituzionale	1	7%	4	15%	1	8%	8	50%	11	47%
Società dell'informazione	0	0%	1	4%	0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

Fonte: Relazione di ritorno alla clausola valutativa art 18 lr 3/2010

La prevalenza di alcuni ambiti rispetto ad altri potrebbe essere influenzata dalla prerogativa dei bandi regionali. Questi ultimi, infatti, prevedono coefficienti di premialità riferiti anche agli ambiti tematici sui quali si intendono avviare i percorsi partecipativi. Dalla tabella si coglie che il dato riferito all'anno 2015 e 2016 vede in prevalenza progetti certificati e finanziati attinenti l'ambito definito "Assetto istituzionale" e risponde alla previsione nei rispettivi Bandi annuali di un alto coefficiente di premialità attribuito a percorsi partecipativi aventi come obiettivo la formulazione di regolamenti di partecipazione o revisioni statutarie dedicate alle norme che disciplinano la partecipazione e un consistente coefficiente di premialità a progetti dedicati ai bilanci partecipati (cui va a collegarsi il macro ambito di politica pubblica denominato appunto Assetto istituzionale). Elevati nel tempo i progetti ricadenti nell'ambito definito come "Territorio" e "Ambiente", mentre invece i progetti certificati e finanziati interessati all'area "Welfare" subiscono una flessione che li porta dal 40% registrato nel 2012 al 4% nel 2016.

Il progetto di legge, aggiorna le priorità per la concessione dei contributi e tra questi si segnala in particolare la realizzazione di processi partecipativi in merito alla destinazione di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa. A tal proposito l'ultima parte di questa sezione del presente documento è dedicata ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa.

Modalità di attivazione dei processi partecipativi dal 1994 al 26/7/2018



Fonte: Osservatorio della Partecipazione

I processi partecipativi si avviano, in maggioranza, come modalità di consultazione della comunità prima di assumere una decisione da parte dell'Ente cui spetta tale competenza

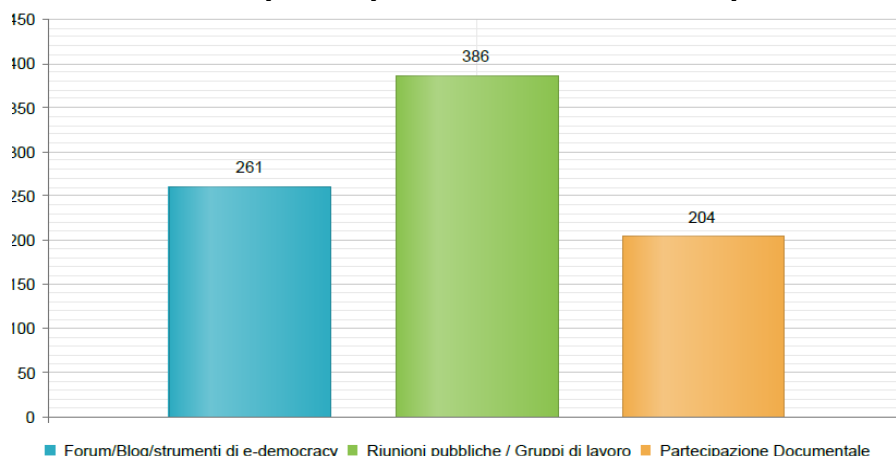
Livello di partecipazione dei processi partecipativi dal 1994 al 2016

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

Fonte: Relazione di ritorno alla clausola valutativa art 18 lr 3/2010

Nel periodo che precede l'attuazione della legge regionale, i processi partecipativi avevano una natura più simile a percorsi di informazione e consultazione, mentre negli anni 2012-2016 si rileva un'alta percentuale in corrispondenza dei processi partecipativi intesi come concertazione, che suppongono una condivisione di responsabilità tra gli attori coinvolti, una messa in gioco di interessi e visioni anche divergenti per formulare progetti e proposte comuni.

Strumenti di partecipazione relativi ai processi dal 1994 al 26/7/2018



Fonte: Osservatorio della Partecipazione

Lo strumento maggiormente diffuso è la realizzazione di incontri o gruppi di lavoro. Dall'analisi del trend annuale dei dati l'Osservatorio evidenzia che si sta sempre più rafforzando la partecipazione a distanza con strumenti on line (blog, forum e soprattutto social).

Metodologie specifiche di partecipazione dal 1994 al 2016

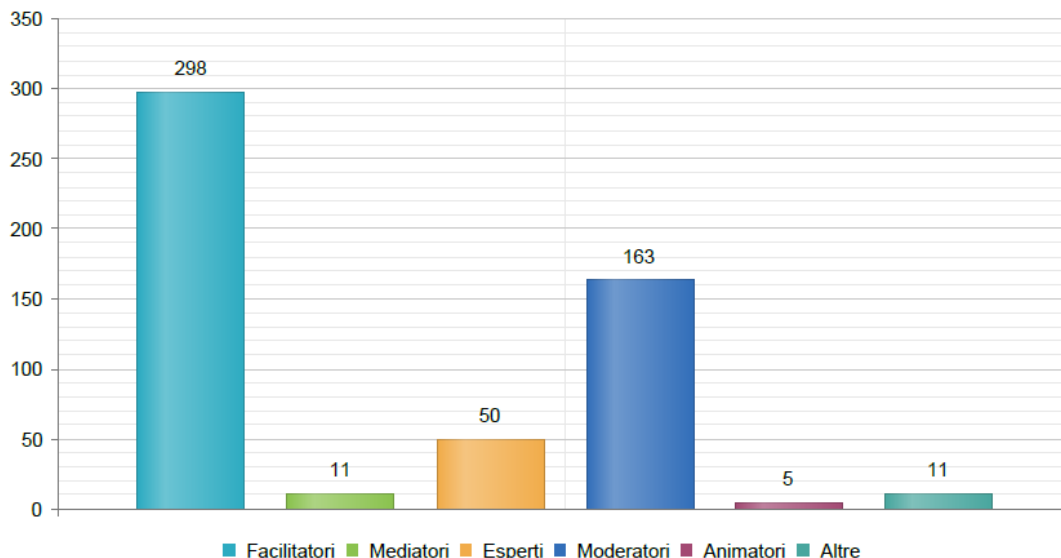
Metodologie specifiche di partecipazione	1994-2011		2012-2016 progetti correlati ai Bandi regionali		2012-2016 progetti non correlati ai Bandi regionali	
	n.	%	n.	%	n.	%
Focus Group	22	7%	84	56%	23	7%
OST (Open Space Technology)	18	6%	60	40%	11	4%
Ricerca-azione partecipata	2	1%	3	2%	0	0%
EASW (European Awareness Scenario Workshop)	51	16%	13	9%	7	2%
Consensus Building	1	0%	16	11%	1	0%
World Café	1	0%	47	31%	14	5%
Planning for real	3	1%	17	11%	1	0%
21th Century Town Meeting	0	0%	6	4%	0	0%
Passeggiata di quartiere	7	2%	27	18%	7	2%
Ascolto attivo	2	1%	12	8%	1	0%
Action Planning	0	0%	2	1%	1	0%
Barcamp	2	1%	9	6%	1	0%
Teatro dell'oppresso	0	0%	4	3%	0	0%
Outreach	0	0%	23	15%	0	0%
Quadro logico	1	0%	4	3%	0	0%
Interviste e questionari strutturati	11	4%	26	17%	32	10%
Appreciative Inquiry	1	0%	0	0%	0	0%
Metodo Delphi	1	0%	0	0%	0	0%
Future Lab	1	0%	4	3%	1	0%
Giuria di cittadini	1	0%	4	3%	0	0%
Debat public	0	0%	2	1%	0	0%
G.O.P.P. (Goal Oriented Project Planning)	0	0%	4	3%	1	0%
Metodo Spiral	0	0%	0	0%	0	0%
Community Lab	0	0%	1	1%	11	4%
Consensus workshop	0	0%	3	2%	3	1%
Future search conference	0	0%	0	0%	1	0%
Senza metodologie specifiche	207	66%	15	10%	225	73%
Totale	312	---	150	---	309	---

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

Fonte: Relazione di ritorno alla clausola valutativa art 18 l.r. 3/2010

La legge regionale 3/2010 ha offerto una occasione agli attori istituzionali per accrescere la qualità dei percorsi partecipativi; questa considerazione risalta dall'analisi di strumenti e metodi utilizzati negli anni 2012-2016 confrontando i progetti finanziati e i progetti non finanziati.

Professionalità dedicate nei processi partecipativi dal 1994 al 26/7/2018



Fonte: Osservatorio della Partecipazione

I processi partecipativi mettono in campo facilitatori professionisti o altre figure professionali dedicate esperte nella conduzione di gruppi e in misura minore, mediatori, moderatori e animatori.

Figure professionali coinvolte dal 1994 al 2016

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

Fonte: Relazione di ritorno alla clausola valutativa art 18 lr 3/2010

I progetti sostenuti dai bandi regionali prevedono la presenza di figure professionali specifiche per la conduzione dei percorsi (97% dei casi) con presenza di personale sia esterno che interno all'ente promotore (54%).

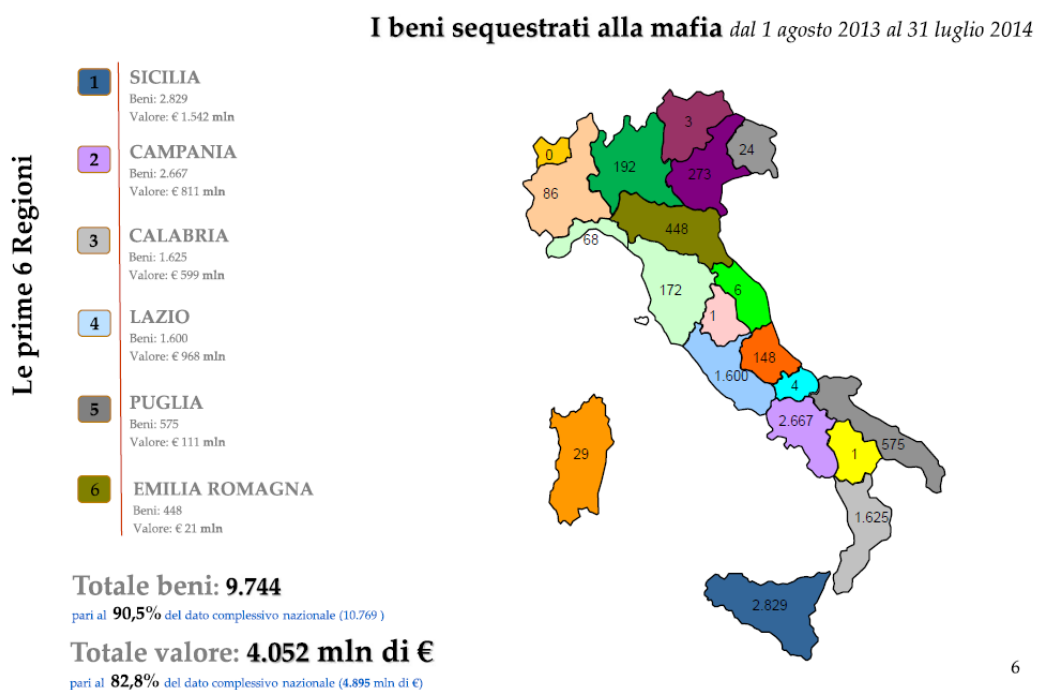
Focus sui beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa

Beni sequestrati e confiscati in Italia criminalità organizzata e mafiosa – anno 2014

Sequestri		dal 1 agosto 2013 al 31 luglio 2014
NUMERO di BENI		10.769
di cui aziende		709
VALORE dei BENI		4.895 mln di €
Confische		
NUMERO di BENI		3.513
di cui aziende		161
VALORE dei BENI		2.037 mln di €

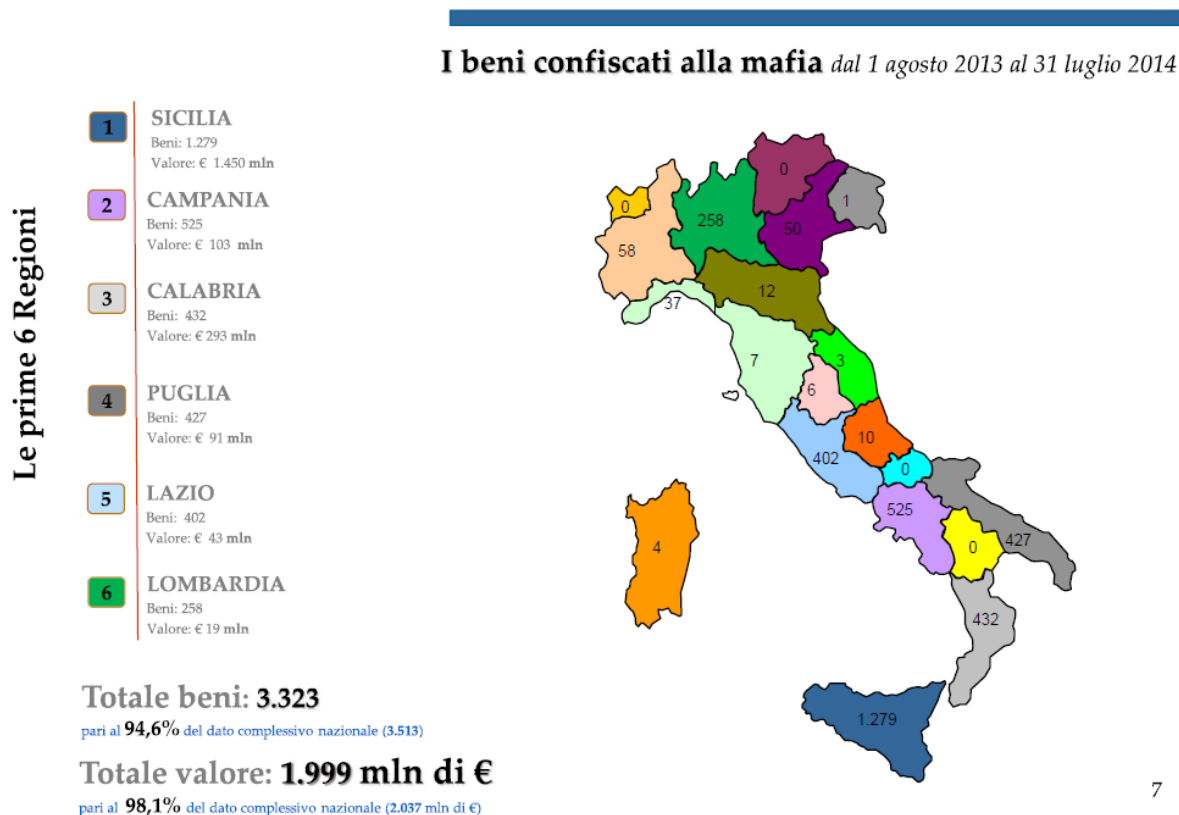
Fonte: Ministero dell'Interno (<http://www.interno.gov.it>) – anno 2014

Mappatura beni sequestrati alla mafia – anno 2014



Fonte: Ministero dell'Interno (<http://www.interno.gov.it>) – anno 2014

Mappatura beni confiscati alla mafia – anno 2014



Fonte: Ministero dell'Interno (<http://www.interno.gov.it>) – anno 2014

Secondo quanto pubblicato nell'ultimo rapporto del Ministero dell'Interno, i beni sequestrati³ in Emilia Romagna sono ulteriormente aumentati. Dalla suddetta analisi, datata 15 agosto 2015, si apprende che, in riferimento al periodo di tempo che va dal 1° agosto 2014 al 31 luglio 2015, il numero dei beni sequestrati in Emilia Romagna ammonta a 696 mentre, quello relativo ai beni confiscati è pari a 355. Quantità in aumento rispetto ai 448 beni sequestrati e ai soli 12 beni confiscati relativi al periodo di tempo che intercorre tra il 1° agosto 2013 e il 31 luglio 2014.

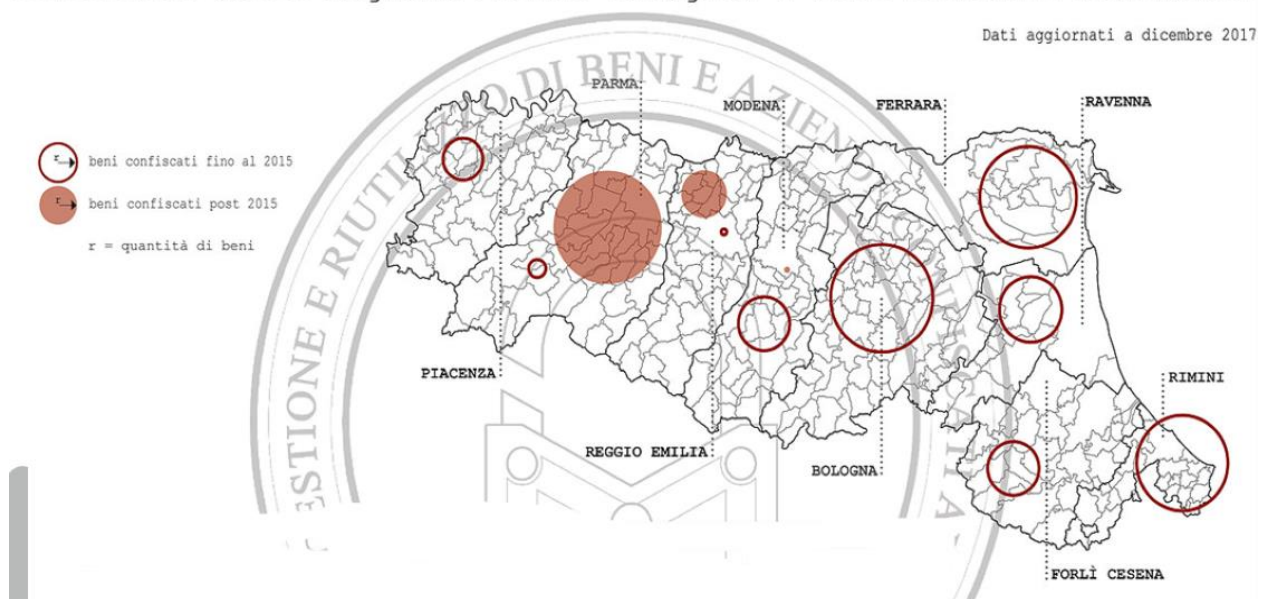
Sulla base di questi valori la Regione Emilia Romagna si colloca, tra le regioni italiane, al settimo posto per quanto riguarda i beni sequestrati e solo al quarto posto in riferimento ai beni confiscati.

³ Con il termine "beni" si fa riferimento all'insieme dei beni mobili, immobili e aziendali. Inoltre, tra questi, i beni immobili sono stati conteggiati in funzione delle particelle catastali e non rispetto ad eventuali accorpamenti che rendono più beni utilizzabili come uno solo (es. abitazione + garage oppure capannone + uffici etc.... Il termine "sequestro" non coincide con "confisca", si tratta di due fasi distinte: il sequestro è precedente alla confisca e non è mai definitivo, la confisca invece viene adottata successivamente al sequestro e, se definitiva, attribuisce la definitiva titolarità del bene allo Stato.

Nuovamente, questi dati, se da un lato mettono in risalto il lavoro, la dedizione e l'impegno dei molteplici soggetti coinvolti nella lotta al fenomeno mafioso, dall'altro sono la testimonianza tangibile del radicamento della criminalità organizzata nel centro-nord Italia, territori tradizionalmente ed erroneamente considerati immuni da un simile fenomeno criminale, che purtroppo si tende ancora a considerare come espressione peculiare del Mezzogiorno d'Italia.

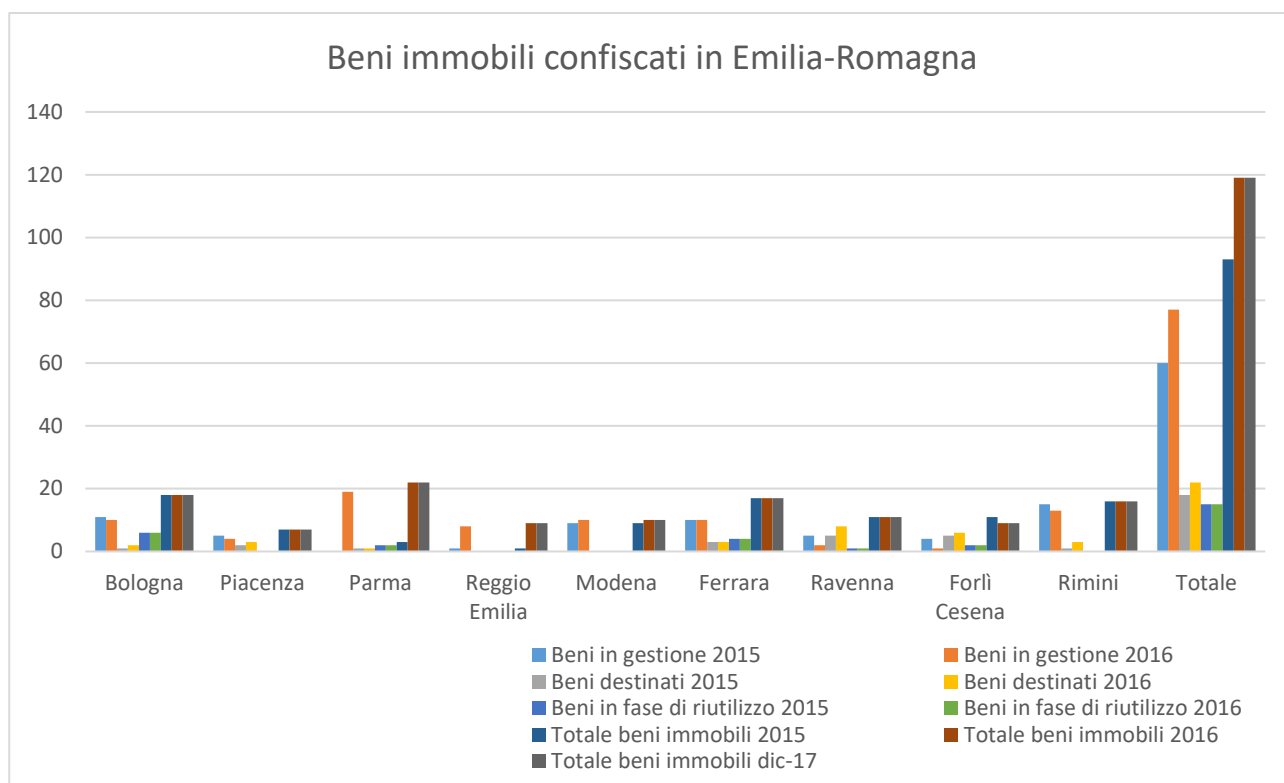
Mappatura Emilia-Romagna beni confiscati alla mafia – anno 2017

Territorio della Regione Emilia Romagna: i beni immobili confiscati



Provincia	Beni in gestione		Beni destinati		Beni in fase di riutilizzo		Totale beni immobili		
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	dicembre 2017
Bologna	11	10	1	2	6	6	18	18	18
Piacenza	5	4	2	3	/	/	7	7	7
Parma	/	19	1	1	2	2	3	22	22
Reggio Emilia	1	8	/	/	/	/	1	9	9
Modena	9	10	/	/	/	/	9	10	10
Ferrara	10	10	3	3	4	4	17	17	17
Ravenna	5	2	5	8	1	1	11	11	11
Forlì Cesena	4	1	5	6	2	2	11	9	9
Rimini	15	13	1	3	/	/	16	16	16
Totale	60	77	18	22	15	15	93	119	119

Fonte: Regione Emilia Romagna – anno 2017- <http://www.mappalaconfisca.com/>



ANBSC _ Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

L'Agenzia è stata istituita con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, oggi recepita dal decreto legislativo n.159 del 6 settembre 2011 (Codice Antimafia). L'Agenzia è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno. La struttura ha sede principale a Roma e sedi secondarie a Reggio Calabria, Palermo, Milano e Napoli.

Scopo principale dell'Agenzia è quello di provvedere all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie, a seguito di confisca definitiva, nonché coadiuvare l'amministratore giudiziario sotto la direzione dell'Autorità Giudiziaria in fase di sequestro fino alla confisca di primo grado, dopo la quale assume la gestione diretta degli stessi beni. La creazione dell'Agenzia ha come elemento innovativo l'introduzione di un'amministrazione dinamica dei patrimoni confiscati che snellisca e velocizzi la fase di destinazione degli stessi. Attraverso una stretta collaborazione con l'Autorità Giudiziaria, l'Agenzia fornisce un valido supporto alla programmazione della destinazione dei beni, già durante la fase giudiziaria. Vengono infatti acquisite tutte quelle informazioni potenzialmente utili al procedimento e, nello stesso tempo, vengono indicate le attività necessarie al superamento delle criticità che spesso ostacolano o rallentano la restituzione alla collettività dei patrimoni mafiosi, e quindi il loro riutilizzo a fini sociali.

Si segnala che Il Consiglio dei Ministri del 2 agosto 2018 ha approvato in via definitiva il regolamento con il quale si adegua la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane dell'ANBSC alle disposizioni introdotte dalla legge di modifica del Codice

delle leggi antimafia e per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate (legge 17 ottobre del 2017 n. 161).

La normativa potenzia la struttura dell'Agenzia, in particolare con l'incremento della pianta organica che passa da 30 a 200 unità. Questa nuova strutturazione consentirà una migliore e più efficace gestione del patrimonio di beni confiscati alla mafia.

Viene, inoltre, introdotto un quarto organo direttivo, il «comitato consultivo d'indirizzo», che si aggiungerà ai tre già esistenti (Direttore, Consiglio e Revisori dei Conti). Il comitato è presieduto dal direttore ed è composto:

- da un qualificato esperto in materia di politica di coesione territoriale, designato dal relativo dipartimento
- da tre rappresentanti dei ministeri dello Sviluppo economico, del Lavoro e dell'Istruzione
- da un responsabile dei fondi del Programma operativo nazionale “sicurezza”
- da un rappresentante delle Regioni (designato dalla Conferenza) e da uno dei Comuni, designato dall'Anci
- da un rappresentante delle associazioni che possono essere destinatarie o assegnatarie dei beni sequestrati o confiscati, designato dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali in base a criteri di trasparenza, rappresentatività e rotazione semestrale, specificati nel decreto di nomina
- da un rappresentante delle associazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, da un rappresentante delle cooperative e da un rappresentante delle associazioni dei datori di lavoro, designati dalle rispettive associazioni.

B. RAPPORTO SULLE CONSULTAZIONI

Suggerimenti e proposte tratti dalla relazione di ritorno della Giunta regionale in risposta alla clausola valutativa (art 18 della lr 3/2010).

Per il carattere innovativo e sperimentale della legge regionale 3/2010, venne introdotta la clausola valutativa prevista dall'articolo 18; la quale dispone che *“Dopo cinque anni dalla 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”*.

L'art 18 della lr 3/2010 elenca i seguenti aspetti da evidenziare nella relazione:

- *l'incremento quantitativo e qualitativo dei processi partecipativi in Emilia-Romagna*
- *le prospettive di ulteriore sviluppo della partecipazione*
- *il miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi*
- *l'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise, successivamente realizzate*
- *l'aumento della condivisione delle scelte pubbliche*
- *il miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica*
- *il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini*

- *l'accresciuta qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni e della flessibilità*

Giunta regionale e Assemblea Legislativa, nell'ambito dei lavori della Sessione annuale di partecipazione svoltasi nel mese di giugno 2016, considerando il 2012 quale anno di avvio effettivo della legge regionale, hanno concordato l'ultimo trimestre 2016 come termine di presentazione della Relazione, in modo da tener conto anche degli esiti dell'ultimo bando per la concessione dei contributi (approvato il 27 giugno 2016).

La Giunta regionale per rispondere ai quesiti della clausola valutativa ha adottato due diversi strumenti:

- Focus group con esperti, responsabili, facilitatori che hanno seguito i processi partecipativi per conto della propria amministrazione (sono stati realizzati due focus ai quali hanno partecipato esperti di due Comuni di grandi dimensioni, due Comuni medi e due Unioni di Comuni. Ai partecipanti dei Focus Group sono state poste domande correlate a ciascuno degli elementi contenuti nella clausola valutativa ed è stato chiesto loro di rispondere in forma scritta. Le risposte raccolte sono successivamente state oggetto di riflessione congiunta per l'identificazione condivisa delle priorità. Infine, è stato chiesto di compilare una "griglia" di proposte per migliorare i processi partecipativi). La selezione dei processi partecipativi oggetto dell'indagine è stata effettuata valutando alcuni elementi di qualità dei processi partecipativi da selezionare, la coesistenza nell'ambito del medesimo ente di processi finanziati e non finanziati nell'arco temporale 2012-2015, la localizzazione geografica e il fattore dimensionale in termini di cittadini residenti.
- Questionario a 1192 cittadini (hanno risposto 248 cittadini, pari al 20,8% delle persone contattate). I cittadini contattati per i percorsi finanziati dai bandi regionali sono stati in totale 783 e la percentuale di risposta del 19,2%, mentre per i percorsi non finanziati sono stati contattati 409 cittadini con una percentuale di risposta del 24%. I cittadini cui sottoporre il questionario sono stati individuati con il supporto operativo degli Enti locali coinvolti (utilizzo di loro mailing list, distribuzione dei questionari tramite gli Urp, ecc.). I questionari erano composti da 13 domande e suddivisi in 5 parti tematiche (informazioni generali, valutazione dell'esperienza e rapporti con l'amministrazione, processo decisionale, valutazione sull'amministrazione locale, problemi e criticità).

Con i Focus Group si è inteso analizzare la "visione degli attori pubblici" proponenti dei processi e titolari delle decisioni pubbliche, nonché beneficiari dei contributi regionali, mentre con il questionario si è indagata la "percezione dei cittadini" che attivamente hanno preso parte ai percorsi, chiamati ad esprimere un parere sul loro coinvolgimento nella specifica esperienza.

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

Ad esito della relazione sulla clausola valutativa, la Giunta regionale e l'Assemblea Legislativa hanno concordato di avviare un processo di modifica legislativa allo scopo di

conferire maggiore rilevanza e concretezza all'istituto della democrazia partecipativa e alle tematiche a essa collegate, in armonia con le rinnovate esigenze della società regionale rispetto alle pratiche partecipative. (*Deliberazione della Giunta regionale n.79/2017 "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"*).

Valutazioni conclusive sui risultati dell'indagine qualitativa della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa (art 18-1r 3/2010)

Il risultato più significativo dell'indagine è l'alto grado di soddisfazione dei percorsi ai quali hanno preso parte gli intervistati. In tutte le risposte al questionario si nota una netta prevalenza di giudizi positivi.

Alla domanda "parteciperà di sicuro ad altre iniziative di questo tipo" gli intervistati rispondono per oltre il 90% in modo affermativo. Tale propensione è particolarmente sentita dai gruppi non formalizzati che auspicano di divenire parte attiva nell'elaborazione di decisioni condivise (70,6% del totale). Questo dato dimostra che essere coinvolti in percorsi partecipativi alimenta, e comunque di certo non riduce, la propensione dei cittadini ad essere parte attiva nei meccanismi democratici. Tale ampia disponibilità è stata riscontrata indifferentemente sia considerando i processi finanziati che quelli non finanziati. Ciò è rafforzato dal fatto che la larga maggioranza dei cittadini (il 74%) ha giudicato utile il percorso per rafforzare l'inclusione, mentre ritengono poco utile il percorso circa un quinto del totale degli intervistati, tra cui un 5% che ritiene i processi partecipativi per nulla utili. Osservando i dati si osserva che sembra esserci una diretta correlazione tra il grado di soddisfazione dei singoli cittadini e le capacità degli enti di organizzare e gestire i processi che nei percorsi finanziati sembrano più strutturati.

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

I processi partecipativi sono stati valutati positivamente anche per quanto riguarda l'inclusione degli individui all'interno di una comunità. Si osserva che, in generale, i cittadini si sentono parte di una comunità se partecipano alle scelte dell'amministrazione locale. Si evidenzia una differenza tra i soggetti che già fanno parte di un gruppo di riferimento, perché appartenenti a organizzazioni più o meno formalizzate, e i cittadini singoli che, in assenza di un coinvolgimento nelle scelte pubbliche, non avrebbero la percezione di far parte di una comunità. L'evidenza dei dati dimostra che a bassi livelli di soddisfazione del percorso corrisponde un mancato accoglimento delle proposte da parte dell'amministrazione.

I percorsi partecipati non sono percepiti dai cittadini come una procedura che allunga i tempi dell'iter decisionale ma, anzi, come un utile strumento in grado di mitigare le situazioni di conflitto e di trovare soluzioni condivise ed essere coinvolti in percorsi partecipati alimenta la propensione ad essere parte attiva nell'elaborazione di decisioni condivise.

Un dato che merita una particolare attenzione è quello relativo alla volontà da parte dei cittadini di essere coinvolti nuovamente in iniziative in cui possano esprimere le proprie istanze e posizioni. La lettura dei dati può aprire a un'interpretazione ottimistica rispetto alle potenzialità di una cultura della partecipazione, sia come rimozione degli ostacoli nella

relazione tra cittadino e pubblica amministrazione, sia come elemento che contribuisce ad alimentare la fiducia tra cittadino e amministrazioni locali.

L'informazione e il coinvolgimento dei cittadini nelle fasi finali del processo resta un elemento chiave per misurare il gradimento e il livello di efficacia dello stesso.

Una maggiore propensione dell'amministrazione a relazionarsi in modo empatico con la cittadinanza genera un clima di rispetto e di fiducia reciproca.

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

Le raccomandazioni dei cittadini e degli esperti che hanno partecipato ai focus group

Le valutazioni dei cittadini

Raccomandazioni generali

- Porre attenzione al coinvolgimento nelle fasi iniziali degli incontri e migliorare la comunicazione per un maggiore coinvolgimento dei cittadini
- Oculata scelta delle tematiche e scelta di obiettivi raggiungibili con i percorsi partecipati e semplificazione degli argomenti riguardanti tematiche complesse
- Utilizzare ogni mezzo affinché la partecipazione risulti utile ed efficace: ponendo maggiore attenzione nel recepimento delle istanze emerse dai percorsi; facendo sentire che l'opinione del cittadino è presa in considerazione nell'elaborazione del processo decisionale, cercando di non "tradire" le aspettative dei partecipanti

Punti di miglioramento

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

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

Principali problematiche riscontrate

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

Punti di miglioramento

- Effettuare un'analisi intersectoriale preliminare per evitare intoppi nel percorso, nel caso in cui vi siano tematiche che impattano con l'oggetto del percorso partecipativo
- Realizzare corsi di aggiornamento in progettazione e gestione di processi partecipativi per il personale amministrativo interno e per i dirigenti della p.a.
- Garantire una buona progettualità a monte dell'avvio del percorso partecipativo
- Disporre di maggiore budget
- Focalizzare meglio il campo di intervento selezionando target e territori
- Attribuire crediti formativi ai laboratori di partecipazione con riconoscimento curriculare
- Attribuire premialità a progetti su tematiche proposte dai cittadini, tramite la raccolta di firme durante i mesi di apertura del bando
- Nella fase di candidatura del progetto al Bando andrebbe inserita la richiesta di indicare cosa fare in caso non si riescano a raggiungere gli attori importanti (una sorta di piano "b", così da consentire già di fare delle valutazioni di efficacia)
- Prevedere con chi e come si vuole procedere prima dell'avvio del processo e avere la possibilità di rimettere a punto eventuali correzioni in itinere
- Sviluppare la cultura della partecipazione
- Coinvolgere gli attori principali già dalle fasi iniziali del progetto/percorso

- Istituire un momento formale di verifica congiunta con la Regione (connessa ad esempio alla relazione di metà percorso) o prevedere una sorta di “sportello di consulenza” per un accompagnamento più formale
- Così come la Regione certifica la qualità del progetto partecipativo in sede di candidatura, potrebbe anche certificare la qualità del processo svolto in sede di relazione finale, introducendo anche un’apposita voce di valutazione specifica sull’integrazione tra partecipazione e decisione
- Sviluppare le metodologie outreach e informali, lavorare per creare legami di fiducia prima di arrivare al momento della discussione collettiva
- Costruire un glossario che rappresenti, esso stesso, uno strumento di promozione della partecipazione
- Incentivare alcuni momenti di verifica a 6-12 mesi dopo la conclusione del percorso partecipativo
- Maggiore obbligatorietà della Legge regionale e ruolo direttivo della Regione sui Comuni

Le prospettive di sviluppo della partecipazione

Dai due Focus Group (“visione pubblica”) è emerso che le priorità per lo sviluppo della partecipazione sono:

- una maggiore inclusione, a monte, degli amministratori pubblici (tecnici e politici) che possano svolgere un ruolo propositivo e collaborativo, oltre ad essere portatori di informazioni complete e compiute
- un maggiore sviluppo/utilizzo di competenze professionali e di competenze specifiche, al fine di ottenere un migliore facilitazione dei soggetti coinvolti
- una maggiore garanzia/riconoscimento/valorizzazione degli esiti del processo partecipativo, attraverso il sostegno dei gruppi formati nel corso dell’esperienza che possono divenire reali promotori di partecipazione nei contesti di quartiere
- un consolidamento del metodo, della cultura, della prassi della partecipazione, perché possano divenire un reale sostegno per promuovere la partecipazione anche dove non è già in atto un conflitto, ed un’attenzione maggiore nella progettazione affinché siano maggiormente coinvolti i cittadini giovani, anziani, immigrati
- un’attenzione speciale volta a ottenere un reale empowerment del processo, perché è fondamentale che gli impegni trovino concretezza in pratiche sul territorio attivate anche autonomamente dai singoli gruppi sociali.

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

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

Percorso di ascolto partecipato

In vista della revisione della Lr 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.

Al fine della revisione della Lr 3/2010 è stato istituito un gruppo di lavoro misto Giunta regionale e Assemblea legislativa (*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*).

Il gruppo di lavoro ha raccolto i suggerimenti, le criticità e gli spunti emersi dagli incontri territoriali, dall'evento finale svoltosi presso l'Assemblea Legislativa, i contributi di AIP2 e quanto risultante dal Questionario Cittadino protagonista.

Il percorso di ascolto partecipato si è articolato in un **questionario online "Cittadino protagonista"**, rivolto a tutti i cittadini e in una serie di **incontri/eventi territoriali "Diciamo la nostra"**, rivolti ad amministratori, referenti di progetti, rappresentanti di associazioni, operatori pubblici e privati e cittadini.

Il questionario online "Cittadino protagonista"

Il questionario online "Cittadino protagonista", era 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 Lr 3/2010 e dell'aver preso parte ai percorsi partecipativi. Il questionario online è stato attivo dalla fine del mese di settembre 2016 all'inizio del mese di marzo 2017 sul sito dell'Assemblea legislativa <http://www.assemblea.emr.it/survey/partecipazione> e sulle pagine web del Tecnico di garanzia. Per diffondere il questionario e promuoverne la compilazione ne è stata data comunicazione tramite il portale E-R Partecipazione e la sezione dedicata alla Partecipazione del sito dell'Assemblea legislativa.

Proposte/suggerimenti/osservazioni

La Lr 3/2010 ha una valenza di promozione della partecipazione a tutto campo, e dall'esperienza di 5 anni, la possibilità di usufruire dei contributi regionali per l'attivazione di percorsi partecipativi tramite lo strumento del bando pubblico, ha assunto un ruolo centrale, che si rileva anche dalle proposte emerse dal questionario. Le proposte si possono suddividere in due ambiti:

- proposte di modifica della legge regionale
- proposte di modifica del bando annuale per la concessione di finanziamenti a sostegno di percorsi partecipativi

Tra le proposte di modifica della legge ci sono alcune indicazioni molto tecniche:

- eliminazione Comitato di pilotaggio
- ampliamento durata percorsi partecipativi
- inserimento previsione strumenti partecipativi, come il dibattito pubblico
- creazione Albo dei professionisti

Di grande interesse anche indicazioni come

- favorire ancora di più l'inclusività dei percorsi partecipativi
- valorizzare le comunità di cittadini che fanno proposte
- attenzione alla terziarietà dei percorsi partecipativi
- valorizzazione monitoraggio progetti sia in itinere che ex post
- rendere maggiormente vincolanti per l'amministrazione gli esiti dei percorsi
- favorire la formazione dei dipendenti pubblici

Tra le proposte relative al Bando annuale:

- semplificazione burocratica
- trasparenza
- monitoraggio
- più attenzione agli effetti e all'efficacia dei percorsi che agli strumenti partecipativi utilizzati
- modifiche all'attribuzione dei punteggi
- modifica tematiche prioritarie
- ruolo funzionari regionali

Gli incontri/eventi “Diciamo la nostra”

Gli incontri/eventi “Diciamo la nostra”, rivolti ad amministratori, a referenti di progetti, a rappresentanti di associazioni e cittadini e operatori pubblici e privati, si sono svolti 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 Ir 3/2010 e proposte in merito alla revisione della legge. Gli incontri territoriali sono stati organizzati in collaborazione con gli enti “ospitanti”: 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 Ir 3/2010, avevano avuto una “esperienza” di partecipazione, poiché avevano preso parte a percorsi partecipativi (sia finanziati che non finanziati dalla legge stessa).

Temi emersi dal percorso di ascolto partecipato DICIAMO LA NOSTRA!	
Ferrara, Bologna, Ravenna, Reggio Emilia	
Legge	
Esigenze	Proposte
La conoscenza della Legge è un prerequisito per il coinvolgimento attivo della cittadinanza e la diffusione della cultura attenta della partecipazione (oggi pochi amministratori e pochi cittadini conoscono la legge).	<ul style="list-style-type: none">• Adottare un linguaggio accessibile ai “non addetti ai lavori” (es. limitando acronimi), adatto anche target sociali diversi.• Realizzare un Vademecum/Memorandum sintetico con i contenuti della legge esposti in modo divulgativo (integrato da infografiche, anche fumetti o video).• Incentivare/Sollecitare la promozione della legge con budget dedicati (sia nel bilancio regionale, sia nel bilancio di progetto per lo sviluppo dei singoli processi partecipativi).• Formare e sensibilizzare amministratori e gruppi di cittadini al ruolo di ambasciatori locali della legge

	<p>(sollecitare nei Comuni l'individuazione di un referente per le informazioni alla comunità).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizzare incontri periodici per la promozione della legge a livello locale in modo continuativo, con un programma/rassegna/palinseso di attività dedicate a informare, approfondire, valutare (importante la continuità)
<p>I temi della legge sono organizzati in categorie che inducono a considerare solo i conflitti e la rigenerazione come questioni principali</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliare le tematiche su cui attivare i processi partecipativi, rendendo gli ambiti più articolati e differenziati tra loro (dalle grandi opere pubbliche, al welfare e cultura intesi come benessere della persona comunità). • Far emergere maggiormente gli aspetti di "quotidianità" che i temi (anche più complessi) intercettano (sollecitare l'analisi delle ricadute concrete). • Inserire il dibattito pubblico • Consultazione preventiva della comunità sui progetti che potrebbe essere un elemento premiante
<p>I tempi dei processi partecipati non si adattano alle diverse complessità di contesto e di tema</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introdurre tempi flessibili per lo sviluppo del processo partecipativo in relazione alla tipologia di tema/progetto (dall'intervento ordinario alla politica complessa) • Mantenere comunque un tempo massimo per la realizzazione del percorso, perché tempi troppo lunghi potrebbero ridurre l'efficacia dei progetti • Regolamentare anche il monitoraggio ex post (attenzione però alle complicazioni in sede di rendicontazione) • Prevedere dei tempi extra (sull'esempio del bando 2017) ad esempio per l'attivazione di consulenze
<p>La valutazione del progetto oggi non è oggetto rilevante della progettazione di un processo partecipativo (non è assegnato alcun punteggio al "come si intende valutare il processo")</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Considerare nella valutazione del processo gli elementi di generatività: quale consapevolezza ha prodotto, quale questione ha chiarito, quale conflitto ha superato, quali reti ha attivato, quali relazioni ha consolidato/creato, chi ha contaminato e ispirato. • Considerare nella valutazione del processo gli elementi di concretezza: motivazione e soddisfazione dei partecipanti, reale coinvolgimento (dato qualitativo e quantitativo), continuità del confronto nel tempo, realizzazione effettiva delle proposte, restituzione periodica dei risultati/ricadute • Coinvolgere anche i cittadini nella fase di valutazione ex post del progetto • Criteri e Indicatori (misurabili) del progetto

<p>Ampliamento dell'inclusione (è attualmente uno dei criteri di qualità tecnica della certificazione) L'esigenza è quella di attivare tutti i meccanismi possibili per allargare il coinvolgimento di alcune fasce di popolazione</p> <ul style="list-style-type: none"> - giovani di età compresa tra i 15 e i 35 anni - persone anziane e soggetti deboli - gruppi informali di cittadini 	<ul style="list-style-type: none"> • È stato suggerito di inserire nella legge meccanismi che consentano di avere una maggiore inclusione di soggetti che abitualmente non fanno parte dei progetti, favorendo il coinvolgimento e l'integrazione di più settori della PA. • È stato suggerito di collegarsi ad altre iniziative (community lab / piani di zona)
<p>Destinatari della legge (l'attuale normativa pur prevedendo che i processi partecipativi possano essere promossi da enti locali, associazioni, comitati... è, in realtà, scritta pensando al modello "pubblico")</p>	<ul style="list-style-type: none"> • È emersa, in particolare nell'incontro di Reggio Emilia, la necessità di ampliare la platea dei destinatari, anche ai cittadini singoli e/o in forma associata. È stato proposto che anche gruppi non formalizzati di cittadini possano essere soggetti proponenti l'avvio di processi partecipativi • rimane comunque l'adesione del soggetto titolare della decisione che è un carattere fondante della l.r.3/2010 • Si potrebbero prevedere diversi livelli di percorsi partecipativi, quelli co-deliberativi, come nella legge attuale ed altri
<p>Certificazione di qualità e Tecnico di garanzia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevedere espressamente nella legge la possibilità di estendere la certificazione di qualità anche a percorsi partecipativi extra bando
Bando	
Esigenze	Proposte
<p>Il monitoraggio è oggi interpretato dalle Amministrazioni in modo semplicistico, come verifica delle sole attività realizzate nell'ambito del processo, manca l'attenzione, al monitorare il dopo processo (i risultati concreti) dando continuità al confronto/riscontro</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Effettuare il monitoraggio dell'intero processo partecipativo come forma di promozione e comunicazione verso i cittadini (ma anche dei cittadini, protagonisti del racconto sull'impatto delle scelte) • Dedicare il monitoraggio sia al processo che al suo esito e sviluppo (decisione/realizzazione delle proposte, valutazione da effettuare nell'arco di 1 anno dopo il termine del processo). • Sviluppare una piattaforma web per il monitoraggio on line dei processi, degli esiti, delle decisioni e realizzazioni conseguenti (non solo piattaforme per la discussione – come le piazze virtuali - ma anche per la valutazione ex post) • Premiare con incentivi alla realizzazione l'ente che si impegna in modo chiaro, trasparente, corretto ad assumere le proprie decisioni in relazione all'esito del processo
<p>Budget, spese ammesse e rendicontazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Semplificare la modulistica e la rendicontazione • Mantenere una quota del budget per la realizzazione delle proposte (attenzione alle tipologie di spesa)

	<ul style="list-style-type: none"> • Consentire l’inserimento di quote di budget per le spese di personale interno e dei partner di progetto (come ad esempio nei progetti europei - % di spesa)
Temi trasversali	
Esigenze	Proposte
<p>Oggi le forme e modalità di comunicazione adottate (livello regionale e locale) risultano poco pervasive ed inclusive</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizzare registri linguistici differenziati in relazione al target sociale e al contesto di riferimento (semplicità, plurilinguismo) • Coinvolgere i media locali e i media digitali nella promozione delle opportunità partecipative (anche conferenza stampa regionale di avvio collettivo di tutti i progetti finanziati – maggiore appeal e risonanza rispetto alle singole conferenze locali) • Portare l’informazione nei contesti di vita, fuori dalle mura istituzionali (scuole, casa della salute, centri sportivi, centri culturali, edicole, teatri e cinema, ecc...) • Considerare gli spazi della partecipazione essi stessi strumenti di comunicazione e promozione, sono dispositivi utili a contaminare e disseminare che vanno incentivati (es. incentivare la nascita/sviluppo degli Urban center) • Abbinare sempre agli strumenti on line quelli off line e viceversa (raggiungono target diversi, consentono relazioni diverse, favoriscono la nascita di competenze diverse, favoriscono la diffusione di saperi diversi). • Premiare chi si cimenta nella partecipazione delle persone fragili o di quei target più difficili da raggiungere (giovani, anziani, stranieri, fragili, insensibili) • Attivare degli alleati operativi locali - Consigli di Zona, Consigli di Quartiere, Consulte tematiche, Associazionismo e Gruppi informali – come protagonisti non solo del percorso ma anche della comunicazione, della promozione, dell’attivazione del coinvolgimento
<p>Formazione (oggi è prevista solo come voce del budget di progetto e non viene richiesto un programma formativo, non attribuisce punteggio)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allargare il campo della formazione e far diventare la qualità della formazione uno dei criteri di valutazione del percorso • Attribuire anche una premialità ai soggetti che hanno già acquisito un patrimonio formativo • Promuovere percorsi formativi sulla partecipazione rivolti a diversi soggetti, politici e tecnici degli enti locali in primo luogo (<i>osservazione anche da parte di AIP2</i>)
<p>Semplificazione (da più parti è stata presentata l’esigenza di semplificare, a partire dal testo della legge, dal formulario del bando, sino alla rendicontazione)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conoscenza e promozione della legge. Riduzione della burocrazia

Durante l'evento finale, svoltosi presso l'Assemblea Legislativa, sono state approfondite alcune tematiche che di seguito si riportano.

Le proposte dopo la sessione di lavori di gruppo del 22 settembre 2017	
Tema	Proposte
Durata dei processi partecipativi	<p>Alcune posizioni sono state favorevoli ad allungare la durata dei processi partecipativi, ma sempre mantenendo un limite "certo"</p> <p>La maggioranza propone una flessibilità della durata (da 6 mesi ad un anno) a seconda del tipo di percorso e del tema</p> <p>La durata deve essere commisurata alla natura di ciò di cui si discute e al livello di conflittualità</p> <p>Una buona alternativa è dare un tempo per "scegliere" quando partire, in modo da lasciare al di fuori della durata le procedure burocratiche (vedi Bando 2017)</p> <p>Se si mantiene l'obbligo della sospensione del procedimento è indispensabile indicare la durata del processo</p> <p>Il termine certo valorizza l'impegno del decisore ad arrivare a dei risultati</p>
Ampliamento dell'inclusione e integrazione	<p>È corretto tendere ad ampliare l'inclusione e l'integrazione, ma non a tutti i costi. Dipende dal tema.</p> <p>Da valorizzare già nei progetti la descrizione di come si è sollecitata la propria comunità prima della presentazione del progetto.</p> <p>Attenzione a non confondere "Chi può fare la domanda" e l'integrazione tra i settori della P.A.</p> <p>Deve nascere un nuovo profilo di funzionario e la partecipazione deve diventare un nuovo modo di lavorare nella PA</p>
Sistemi di valutazione	<p>Sulla valutazione tutti d'accordo</p> <p>Deve essere rafforzato il peso della valutazione: sia del processo partecipativo sia dell'impatto del processo stesso</p>
Tematiche e loro ampliamento	<p>E' coerente che la Regione nell'ambito della sessione individui delle priorità tematiche che riflettono le priorità politiche, gli obiettivi strategici</p> <p>Al bando annuale, con le tematiche individuate dalla Regione si potrebbe affiancare ogni anno un bando tematico straordinario (come quello post-sisma), rispondendo ad eventuali sollecitazioni del territorio</p> <p>Per alcuni meglio tematiche libere, ma in ogni caso è fondamentale la programmazione</p>

Formazione del personale	<p>La formazione è determinante all'interno del percorso progettuale, sia rivolta ai cittadini che rivolta all'interno della PA e potrebbe caratterizzare la fase di pre-avvio del processo</p> <p>Serve per costruire competenze interne e delineare un nuovo profilo di funzionario</p> <p>Si chiede anche l'istituzione di un albo regionale per i facilitatori esterni</p>
---------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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.

L' Associazione italiana per la partecipazione pubblica (AIP2)

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 lr 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.

1) Formazione

La legge potrebbe prevedere momenti formativi sulla partecipazione, rivolti a diversi soggetti. I politici non sempre sono preparati, ma anche molti tecnici degli enti locali, così come molti cittadini. Potrebbe risultare utile anche per i facilitatori, il cui profilo professionale è estremamente indefinito e plurimo.

2) Estensione dei servizi del Tecnico di Garanzia alle organizzazioni private e alla società civile

Ad oggi, il bando di finanziamento è accessibile solo per processi partecipativi di competenza degli enti locali o di altri enti pubblici, i soggetti privati possono candidare un progetto previa adesione dell'ente titolare della decisione, che deve essere uno dei due soggetti precedenti (un ente locale o un altro ente pubblico). E' condivisibile come non si possano aprire bandi, con un budget così ridotto, ad altre organizzazioni non-PA che intendano seguire la strada della partecipazione e che vorrebbero beneficiare di un supporto pubblico. Tuttavia, si potrebbe pensare di estendere i servizi del tecnico di garanzia anche alla formazione, consulenza, supporto in corso d'opera a organizzazioni no-profit, private e alla società civile in generale

3) Rendere obbligatorie forme di valutazione dei processi

La lr 3/2010 dovrebbe rendere obbligatorie o assegnare premialità significative ai percorsi che prevedono una seria valutazione. La valutazione dei singoli processi, come momento di confronto democratico e come momento di apprendimento è fondamentale per apprendere ed evolvere. Se la Regione Emilia-Romagna vuole favorire il miglioramento della partecipazione, deve stimolare la valutazione.

Come primo passo, la valutazione può anche essere snella e avvenire senza costosi valutatori esterni. La valutazione potrebbe essere organizzata con i partecipanti, stabilendo fin dall'inizio i parametri di valutazione; o potrebbe essere un ruolo per il Comitato di Pilotaggio, in modo da valorizzarlo.

La valutazione dovrebbe essere fatta alcuni mesi dopo il termine del percorso, e questo complica il discorso della rendicontazione e del pagamento dei progetti. Tuttavia, sempre nella prospettiva del primo passo, si possono individuare alcuni percorsi tipo, in cui il tecnico di garanzia assegna maggiore attenzione e risorse a fini di una valutazione terza, regionale, in coerenza con le sue funzioni (*i parametri di valutazione dovrebbero essere condivisi dall'inizio con i partecipanti essenziali e la valutazione dovrebbe essere snella e fatta velocemente dopo il processo*).

4) Effettiva rilevanza dei temi trattati nei processi partecipativi

Nel gran numero di progetti candidati e certificati dal tecnico emerge una grande assenza, quella dei progetti partecipativi riguardanti:

- opere pubbliche rilevanti
- localizzazioni di rischi (impianti, discariche, infrastrutture)
- riduzione di risorse (chiusure e riorganizzazione servizi, ospedali, uffici pubblici, chiusura/riorganizzazione aziende)

In generale, questi processi tendono a sfuggire al controllo democratico in ogni paese del mondo, tuttavia in paesi come la Svizzera (con la sua ordinaria pratica referendaria), ma anche in Francia (con il *débat public*) vengono intercettati meglio e con chiare procedure. In Toscana qualche sforzo è stato fatto con il Dibattito pubblico introdotto in forme più vincolanti - ma non obbligatorie - con la legge 46/2013.

Si ritiene importante comprendere perché tali tipi di processi territoriali siano del tutto assenti e individuare i modi per incentivarli. Ad esempio, già negli obiettivi della lr 3/2010 (*art.2, comma 1, lettera m*) è scritto: *“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”*. *Altri spunti di riflessione dai singoli soci: “un modo per superare la mancanza di partecipazione può essere lavorare ad una più stretta integrazione tra la legislazione di settore specifica per ciascuna politica (urbanistica, sociale, sanitaria, ambientale...) e quella sulla partecipazione in modo che emerga chiaramente la trasversalità delle procedure partecipative. Risulta importante non lasciare l'indeterminatezza degli esiti, ma inserire ad esempio un Town Meeting finale, o una giuria, o un sondaggio, e dare maggior forza di orientamento sulle decisioni del proponente”*.

5) Attività di mediazione del Tecnico di garanzia

La lr 3/10 prevede che il tecnico di garanzia svolga un ruolo di mediazione nei confronti di coloro che vogliono attivare un processo nonostante l'ente titolare della decisione sia in disaccordo. Questa attività andrebbe promossa con costanza e particolare attenzione. *Altri spunti di riflessione da singoli soci: “Il tecnico di garanzia potrebbe girare i territori, farsi conoscere, organizzare formazione alla PA”*.

6) Processi partecipativi regionali e lr 3/2010

La legge non sostiene solo con finanziamenti, ma fornisce anche una certificazione e dunque una legittimazione pubblica terza, ai progetti di partecipazione. In altre parole, sottoporre un progetto al Bando regionale è anche un modo per accreditarlo e certificarlo. Inoltre, il tecnico di garanzia è sempre aperto per valutare la qualità dei progetti, richiedere o suggerire modifiche, orientare e formare sugli strumenti disponibili.

Importanti progetti regionali attivati dalla Giunta, su compiti che le spettano o su pareri da fornire a politiche nazionali o interregionali, dovrebbero rispettare le indicazioni della lr3/2010 e di conseguenza le procedure di valutazione e certificazione della stessa.

Si potrebbero pensare dei vincoli di obbligatorietà su certi temi o si potrebbe supporre, ad esempio, che se il budget di progetto supera certe soglie, esso deve essere sottoposto obbligatoriamente alle procedure di valutazione e certificazione della lr 3/2010, sia che il soggetto finanziatore coincida con la Giunta stessa, sia che intervenga totalmente o parzialmente un altro soggetto finanziatore.

Altri spunti di riflessione da singoli soci: “Se parliamo di programmazione, pianificazione di sistema, di settori particolari (es. piano regionale sui rifiuti, ...) credo che si debba pensare a strutture di partecipazione ad hoc, pur recuperando contributi anche dall’impianto della legge stessa. La lr 3/2010 non può essere onnicomprensiva per qualsiasi situazione e caso attraverso le sue procedure di valutazione e certificazione. La proposta travisa il ruolo del tecnico di garanzia, attribuendogli un potere eccessivo. La certificazione non dovrebbe servire ad omologare e burocratizzarle le procedure...”

7) Istanze, petizioni e visibilità pubblica della questione

Si chiede di distinguere i punteggi tra istanze, petizioni e visibilità pubblica della questione ed assegnare punteggi cumulativi di diverso peso (p.e. 0,5 alle istanze, 1 alle petizioni, da 0,5 a 1 per la visibilità nel dibattito sui media).

8) La data di pubblicazione del bando per la candidatura dei progetti

Particolare attenzione deve essere rivolta alla data di pubblicazione del bando, considerando che il periodo dell’anno maggiormente indicato per lo svolgimento dei percorsi partecipativi è quello della primavera-estate-autunno. Per questo, è auspicabile la pubblicazione del bando nel periodo invernale.

Sono preferibili dei tempi di consegna del bando distesi di 40-60 giorni, come avveniva nei bandi precedenti al 2016.

Fino al 2017, la data di pubblicazione del bando ha costretto tutti gli operatori (progettisti, amministratori pubblici e funzionari dell’ufficio del tecnico di garanzia regionale e della giunta) a svolgere l’attività di preparazione del progetto nel culmine del periodo estivo, quello meno propizio al lavoro di progettazione. La progettazione non comporta solo un lavoro a tavolino nel proprio ufficio ma richiede il confronto e l’accordo con vari soggetti istituzionali e attori.

9) Introduzione della clausola di cedevolezza

I processi partecipativi possono essere occasioni di apprendimento reciproco, e luoghi in cui ognuno può prendere parte ad un’assunzione di responsabilità collettiva per un tempo ed un tema definito e/o delimitato. Nella prima stesura del primo progetto di legge regionale depositato da Ugo Mazza nel 2009, si prevedeva l’opzione della “clausola di cedevolezza”. Sottoscrivendo, facoltativamente, tale clausola, l’esito del processo avrebbe avuto una maggiore forza vincolante nei confronti dell’ente titolare della decisione, che si impegnava a rispettare l’esito del processo e ad ottenere così una premialità ai fini della graduatoria. Se al termine del processo, l’ente titolare della decisione non avesse poi effettivamente trasferito il risultato del percorso partecipativo nella decisione amministrativa, avrebbe perso una parte (il 50%) dei finanziamenti regionali e la possibilità di sottoporre altri progetti alla verifica del tecnico nell’anno successivo. Così, i fondi assegnati erano in parte congelati e trasferiti solo alla fine, una volta verificato dal tecnico di garanzia che la decisione amministrativa coincidesse effettivamente con l’esito del percorso. La proposta è di considerare l’introduzione della clausola di cedevolezza come criterio premiante del bando regionale.

10) Accordo formale

Si potrebbero assegnare più punti a chi ha coinvolto con un accordo, alla data di presentazione del progetto, gli attori che non sono partner di progetto e che non ottengono un diretto beneficio dal processo (i partner di progetto ottengono risorse – anche se indirettamente - perché collaborano alla organizzazione del processo oppure raggiungono accordi con gli enti sulla implementazione di futuri servizi).

11) Il Comitato di pilotaggio

Ad oggi, il comitato di pilotaggio non è stato mai attivato, se non in alcuni casi nei primi bandi, e questo anche per le condizioni stesse del bando. Si chiede dunque uno sforzo di valutazione critica sul comitato di pilotaggio.

Altri spunti di riflessione da singoli soci: *“E' inverosimile pensare di realizzare in soli sei mesi un percorso partecipativo caratterizzato dai tre macrolivelli di coinvolgimento richiesti dal bando: accordo formale, tavolo negoziazione, comitato di pilotaggio. Sono già molto ristrette le risorse date al facilitatore. In ambiti di gestione dei conflitti socio-ambientali, centrale dovrebbe essere il ruolo e il funzionamento del cosiddetto Tavolo di negoziazione. Questo organismo è sempre parso ambiguo: la legge dice che è composto dai principali attori coinvolti nella decisione ma non ne chiarisce il ruolo, si dovrebbe capirne l'utilità”*.

L'obiettivo generale della nuova proposta di legge

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 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.

La 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, ovverosia portatori di capacità e di competenze utili a creare percorsi partecipativi (“la Repubblica favorisce le autonome iniziative”), fermo restando 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 proposta di modifica:

- Linguaggio semplificato e, dunque, comprensibile anche a soggetti non qualificati
- Enucleazione delle definizioni di processo partecipativo, di ente responsabile e di certificazione di qualità
- Descrizione più puntuale 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

- Ruolo centrale della Sessione annuale della partecipazione dinanzi all'Assemblea legislativa e tempistica definita per lo svolgimento della stessa (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
- Nuovi e ulteriori elementi di premialità per la concessione dei contributi: processi partecipativi in merito alla destinazione dei beni immobili confiscati alla mafia, 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, al fine di verificarne l'accettabilità sociale e la qualità progettuale.

C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO

L'articolo 14 della proposta di legge è rubricata *Soggetti richiedenti l'avvio dei processi partecipativi*; la norma prevede che i processi partecipativi sostenuti dalla Regione ai sensi dell'articolo 12 possano essere avviati su iniziativa dei rispettivi enti responsabili, cioè degli enti titolari della decisione o dell'intervento cui si riferisce il processo partecipativo; ma la richiesta può venire anche da altri soggetti pubblici e privati, *purché abbiano ottenuto l'adesione formale dell'ente responsabile*. L'adesione dell'ente responsabile della decisione è necessaria ad evitare che, una volta concluso, il processo partecipativo risulti sostanzialmente inutile dal momento che l'ente decisore ha già assunto il suo atto e non ha quindi la possibilità di tenere conto dell'esito del processo partecipativo.

L'articolo 4, *Iniziativa dei cittadini per l'avvio dei processi partecipativi della Regione e degli enti locali*, precisa 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. La norma prosegue offrendo anche uno strumento ai privati per il caso in cui la Regione o l'ente locale risponda negativamente o non risponda alla richiesta di attivazione di un processo partecipativo: essi possono richiedere l'intervento di mediazione del tecnico di garanzia della partecipazione nelle forme di cui all'articolo 11.

Infine, va considerato quanto previsto dall'articolo 5 che stabilisce chi è legittimato a intervenire nei processi partecipativi: i cittadini residenti, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi; le persone che lavorano, studiano, soggiornano nel territorio o che hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo; 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.

D. OPZIONI DI INTERVENTO

Opzione 0 - Status quo (opzione di non intervento, ossia il mantenimento della regolazione vigente)

Tale opzione non presenta alcun onere amministrativo derivante dall'**introduzione di nuovi strumenti di programmazione**, non prevede oneri organizzativi e informativi nè oneri amministrativi riflessi su altri enti.

Opzione Alternativa - Interventi amministrativi

Tale opzione non presenta alcun onere amministrativo derivante dall'introduzione di nuovi strumenti di programmazione.

Tale opzione presenta modesti impatti organizzativi sulla Regione Emilia-Romagna e su altri enti pubblici derivanti dall'adozione di bandi.

L'opzione presenta oneri informativi ed amministrativi a carico dei destinatari che derivano dalla partecipazione ai bandi.

Opzione prescelta – Intervento normativo (*Progetto di legge*)

Tale opzione non presenta alcun onere amministrativo derivante dall'introduzione di nuovi strumenti di programmazione.

Tale opzione presenta impatti organizzativi sulla Regione Emilia-Romagna derivanti da:

- nuovi oneri a carico del Tecnico di Garanzia e del suo staff dovuti alle nuove funzioni
- oneri previsti per l'organizzazione delle attività di promozione e informazione (a carico dell'Assemblea legislativa) e di formazione (a carico della Giunta regionale)
- oneri dovuti all'organizzazione della Giornata della Partecipazione

L'opzione presenta oneri informativi ed amministrativi a carico dei destinatari relativi all'obbligo per l'ente responsabile di comunicare al Tecnico di garanzia le decisioni assunte a seguito del processo partecipativo.

L'opzione presenta riflessi su altri enti pubblici relativi alla composizione del nucleo tecnico

VALUTAZIONE DELLE OPZIONI

Come previsto dalla scheda AIR semplificata, si illustrano le opzioni individuate con le matrici riportate di seguito.

Matrice 1) – obiettivi realizzabili

Opzioni Obiettivi dell'intervento	Opzione 0 <i>Status quo</i>	Opzione Alternativa <i>Interventi amministrativi</i>	Opzione prescelta <i>Progetto di legge</i>
<p>Garantire maggiore chiarezza e semplificazione, così come evidenziato dal percorso "Diciamo la nostra". Semplificare il testo legislativo, sia nel linguaggio, che nei richiami legislativi anche al fine di contribuire ad una maggiore coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione come strumento per ridurre possibili ostacoli, ritardi e conflitti nell'elaborazione delle decisioni.</p>	<p>La lr 3/2010 non prevedeva una puntuale individuazione terminologica della metodologia e degli strumenti.</p>	<p>Considerato che lo scopo è quello di rendere più semplice e più accessibile la comprensione degli strumenti disciplinati con legge l'intervento amministrativo non appare adeguato.</p>	<p>L'articolato è stato rivisto in modo da rendere più sistematico tutto il disposto normativo, ad esempio nell'articolo 3 sono state raccolte tutte le definizioni utilizzate in legge.</p> <p>La formulazione del dettato normativo è stata rivista per essere più chiara, sintetica ed essenziale, contribuendo a realizzare il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (art 118 ultimo comma).</p>
<p>Regolamentazione Sessione partecipazione</p>	<p>La Sessione annuale di partecipazione prevista dalla lr 3/2010 non prevedeva però una data certa</p>	<p>Poiché la Sessione partecipazione è regolamentata per legge, è necessario intervenire in modifica attraverso lo strumento normativo.</p>	<p>La Sessione annuale di partecipazione, già prevista dalla lr 3/2010, viene confermata ed arricchita. L'indicazione del mese di ottobre, come periodo di svolgimento risponde, tra l'altro, all'esigenza espressa dagli enti locali di collocare stabilmente la sessione in un periodo utile per la successiva predisposizione dei bandi per la concessione dei contributi. Come emerso dal percorso di ascolto "Diciamo la nostra!" e dai suggerimenti di Aip2 questa tempistica risulta più idonea a pianificare e programmare l'attivazione di percorsi partecipativi all'inizio dell'anno.</p>

<p>Conferimento di maggior autorevolezza alla figura del Tecnico di garanzia, e attribuzione di nuove competenze così come emerso durante il percorso "Diciamo la nostra".</p>	<p>La lr 3/2010 non prevedeva tra le competenze del Tecnico di garanzia la possibilità di certificazione dei progetti extra bando ed il monitoraggio del percorso ex post dei processi.</p>	<p>Le competenze del Tecnico di garanzia sono regolamentate per legge e devono quindi essere modificate solo modificando la legge stessa.</p>	<p>Le modifiche proposte aumentano le competenze del Tecnico di garanzia prevedendo la possibilità di certificare i progetti extra bando e monitorare il percorso ex post dei processi. Al Tecnico viene inoltre affidato il compito di illustrare, durante la Sessione partecipazione, gli esiti dei percorsi e l'impatto sulle decisioni degli enti responsabili, rispondendo così ad uno degli obiettivi della legge (art. 2 lett.k).</p>
<p>Istituzione della Giornata della Partecipazione</p>	<p>La lr 3/2010 non prevedeva tale manifestazione .</p>	<p>Un intervento di tipo amministrativo non conferisce il rilievo che la norma di legge riesce ad attribuire ad una simile previsione.</p>	<p>E' una novità della nuova legge volta a dare maggior diffusione alla cultura della partecipazione sul territorio regionale.</p>
<p>Previsione dell'attività di promozione della legge in capo all'Assemblea legislativa, con attività seminariali e di studio, anche mediante la diffusione delle buone pratiche.</p>	<p>La lr 3/2010 non prevedeva tale attività.</p>	<p>Un intervento amministrativo non appare adeguato a disporre sulla attribuzione di una funzione in capo all'Assemblea legislativa.</p>	<p>La nuova legge ha disciplinato ruoli e competenze in merito all'attività di promozione della legge (art. 10). La scelta è coerente con gli esiti del percorso di ascolto partecipato dove è emersa la mancanza di una conoscenza diffusa della legge da parte dei cittadini.</p>
<p>Potenziare l'attività di formazione svolta dalla Giunta regionale, finalizzata alla promozione della cultura della partecipazione all'interno dell'Amministrazione regionale e degli enti locali.</p>	<p>La formazione degli operatori della p.a. era già presente tra gli obiettivi della lr 3/2010 all'art. 2, lett. i ma non veniva definita in maniera puntuale come nel nuovo testo legislativo.</p>	<p>La legge appare lo strumento più idoneo rispetto ad un atto amministrativo per assegnare la funzione di svolgere attività formative in capo alla Giunta.</p>	<p>Durante il percorso di ascolto partecipato è stata più volte evidenziata la necessità di sistematizzare le azioni formative. Si è data rilevanza a questa istanza prevedendo una disposizione specifica (art. 10) nella quale viene ora esplicitamente attribuita la relativa competenza alla Giunta regionale.</p>

<p>Garantire un'adeguata informazione preventiva e la realizzazione di forme di partecipazione in merito a progetti che assumono una particolare rilevanza per la comunità</p>	<p>Nella lr 3/2010 all'art. 2 comma 1, lett. m) era previsto il riconoscimento di premialità agli enti locali che approvano progetti per opere pubbliche o private rilevanti prevedendo processi partecipativi.</p>	<p>Un intervento amministrativo non appare adeguato a disporre il citato obbligo per Regione ed enti locali.</p>	<p>Viene posto un obbligo in capo alla Regione ed agli enti locali di garantire un'ampia e adeguata informazione preventiva e realizzare forme di partecipazione a progetti di particolare rilevanza per la comunità, anche per verificarne l'accettabilità sociale e la qualità progettuale. Viene confermata l'assegnazione di una premialità a tali processi (art 12 comma 3 lett. a).</p>
<p>Incentivare processi partecipativi in merito alla destinazione dei beni immobili confiscati alla mafia, quale nuovo ed ulteriore elemento di premialità per la concessione del contributo.</p>	<p>La lr 3/2010 non prevedeva tale premialità.</p>	<p>Un intervento di tipo amministrativo non conferisce il rilievo che la norma di legge riesce ad attribuire ai processi partecipativi in merito alla destinazione dei beni immobili confiscati alla mafia.</p>	<p>La previsione in legge di tale premialità costituisce un criterio sistematico da adottare nei bandi emanati dalla Giunta (art 12 comma 3 lett. b).</p>
<p>Rafforzamento del ruolo del Nucleo tecnico della partecipazione, con funzioni consultive.</p>	<p>Il nucleo tecnico della partecipazione era già disciplinato nella lr 3/2010 all'art. 7 ma con una composizione e funzioni parzialmente diverse.</p>	<p>Un intervento di tipo amministrativo non conferisce il rilievo che la norma di legge riesce ad attribuire al nucleo tecnico.</p>	<p>La nuova legge dispone all'art 7 sul nucleo tecnico rafforzandone il ruolo e disciplinando i compiti e la composizione di tale organo, prevedendo inoltre una maggiore integrazione delle scelte programmatiche della Regione con le esperienze delle autonomie locali.</p>
<p>Garantire un'adeguata rendicontazione sugli esiti dei processi partecipativi rispetto alle decisioni assunte dagli Enti responsabili</p>	<p>La lr 3/2010 non prevedeva obbligo per l'ente responsabile di comunicare al Tecnico di garanzia le decisioni assunte a seguito del processo partecipativo.</p>	<p>Un intervento amministrativo non appare adeguato per imporre un obbligo sistematico per gli enti responsabili di rendicontare al Tecnico di garanzia.</p>	<p>La nuova legge dispone sull'obbligo per l'ente responsabile di comunicare al Tecnico di garanzia le decisioni assunte a seguito del processo partecipativo che costituirà elemento indispensabile per il Tecnico di garanzia per la redazione della relazione, in occasione della Sessione di partecipazione (art. 6 comma 3).</p>

Matrice 2) - possibili impatti

- impatto amministrativo (eventuale introduzione di nuovi strumenti di programmazione, di pianificazione, di semplificazione ecc.)
- impatto organizzativo sulla Regione Emilia-Romagna e su altri enti pubblici (eventuale creazione di nuove strutture, organismi, organi ecc.) e valutazione della sostenibilità organizzativa regionale
- valutazione degli oneri informativi ed amministrativi, introdotti od eliminati, a carico dei destinatari non enti pubblici
- valutazione di eventuali oneri riflessi su altri enti pubblici

Opzioni	Opzione 0	Opzione Alternativa	Opzione scelta
Impatti delle opzioni	Status quo	Interventi amministrativi	Progetto di legge
Impatto amministrativo (eventuale introduzione di nuovi strumenti di programmazione)	Nessun impatto	Nessun impatto	Nessun impatto
Impatto organizzativo sulla Regione Emilia-Romagna e su altri enti pubblici (eventuale creazione di nuove strutture, organismi, organi ecc.)	Nessun impatto	Impatti derivanti dall'adozione di bandi che tengano conto, per quanto possibile, degli obiettivi evidenziati nel pdl	<p>Nuovi oneri a carico del Tecnico di Garanzia e del suo staff dovuti alle nuove funzioni.</p> <p>Oneri derivanti dall'organizzazione delle attività di promozione e informazione (a carico dell'Assemblea legislativa) e per la formazione e l'Osservatorio sulla partecipazione (a carico della Giunta regionale).</p> <p>Oneri derivanti dall'organizzazione della Giornata della Partecipazione.</p>

Oneri informativi ed amministrativi, introdotti a carico dei destinatari	Nessun impatto	Eventuali oneri informativi/amministrativi aggiuntivi derivanti dalla partecipazione ai bandi	Oneri relativi all'obbligo per l'ente responsabile di comunicare al Tecnico di garanzia le decisioni assunte a seguito del processo partecipativo.
Eventuali oneri riflessi su altri enti pubblici	Nessun impatto	Nessun impatto	Oneri relativi alla composizione del nucleo tecnico.

SINTESI DELL'OPZIONE SCELTA – PROGETTO DI LEGGE

L'opzione prescelta – Intervento normativo

E. STRUMENTO DI CONTROLLO E MONITORAGGIO DEGLI EFFETTI DELL'INTERVENTO

L'opzione prescelta – Intervento normativo prevede una clausola valutativa all'art 21 che dispone che, con cadenza triennale, la Giunta regionale, avvalendosi anche del contributo dell'osservatorio della partecipazione e in raccordo con il Nucleo tecnico della partecipazione avrà il compito di presentare alla competente Commissione assembleare una relazione sugli effetti dell'intervento contenente le seguenti informazioni:

- 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;
- come i criteri per la valutazione delle domande per l'ammissione a contributo dei progetti e le relative premialità incidono sulla formulazione della graduatoria;
- analisi dei processi partecipativi;
- tipologia e caratteristiche dei processi partecipativi che hanno ricevuto la certificazione di qualità;
- 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;
- 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.

È prevista la possibilità di far ricorso a forme di valutazione partecipata, che coinvolgano cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.