

GIUNTA REGIONALE

SETTORE " POLITICHE PER LA PARTECIPAZIONE "

CONTRIBUTO ALL'INDAGINE CONOSCITIVA E AL PROCESSO DI VALUTAZIONE SULLA LEGGE REGIONALE 69/2007

Luglio 2012

Premessa

Le seguenti note sono il risultato di valutazioni e analisi che l'Ufficio Partecipazione della Giunta Regionale ha compiuto nel corso degli ultimi anni, alla luce delle esperienze che la legge 69/2007 ha promosso, ed è frutto, altresì, delle valutazioni che sono maturate nel corso stesso del processo di elaborazione della legge 69, tra il 2006 e il 2007.

In tre anni e mezzo di applicazione della legge si sono svolti oltre 100 processi partecipativi locali, in gran parte richiesti dagli enti locali. Come in ogni processo "sperimentale", ci possono essere stati casi di "successo" e anche casi di processi poco riusciti.

Ma in generale possiamo dire che, in tantissimi casi, il processo partecipativo ha migliorato il clima di fiducia tra amministrazioni e cittadini e ha avuto spesso una connessione precisa con le decisioni amministrative.

LA " FILOSOFIA " E I PRINCIPI DELLA LEGGE

La prima valutazione da tener ferma è la seguente: l'impianto della legge 69 si è rivelato, alla prova dei fatti, non solo fortemente innovativo (e, come tale, largamente apprezzato e studiato anche fuori dalla Toscana) ma sostanzialmente valido.

Al centro di questo carattere originale, che a nostro avviso va confermato, stanno le modalità con cui la legge ha concepito il rapporto tra partecipazione e decisione o, in termini più generali, tra partecipazione e democrazia rappresentativa.

Vale qui fare un passo indietro. Nel momento in cui la legge fu scritta, si fronteggiavano due preoccupazioni: da una parte, coloro che volevano sottolineare l'"efficacia" e magari anche il carattere "vincolante" degli esiti di un processo partecipativo sulle decisioni politico-amministrative delle istituzioni; dall'altra parte, le preoccupazioni di amministratori ed eletti che paventavano un ridimensionamento dei meccanismi della democrazia rappresentativa.

A fronte di questa duplice preoccupazione, la legge 69 ha trovato un punto di equilibrio che rimane valido e che va rafforzato. Questo punto di equilibrio può essere così sintetizzato: concepire la partecipazione come una fase del processo decisionale, non come il luogo delle decisioni, aprendo quindi la via ad un fecondo rapporto tra la democrazia rappresentativa (che

va difesa contro ogni tendenza populista e plebiscitaria) e il ruolo attivo dei cittadini e delle loro forme associative.

La legge 69 è una legge innovativa perché, da una parte, rifiuta ogni logica genericamente "partecipazionista": non si può pensare che vi sia una "cessione di sovranità", da parte delle legittime istituzioni della democrazia rappresentativa a favore di gruppi più o meno numerosi di cittadini. Dall'altra parte, però, suggerisce un metodo alle istituzioni per migliorare la qualità delle proprie decisioni e il grado di consenso e condivisione che le circonda. Nelle fasi preliminari di un processo decisionale occorre allargare il quadro dei saperi, delle competenze, delle esperienze che possono concorrere ad una decisione e migliorarne la qualità.

La legge si fonda su una logica di "accountability" da parte del decisore politico: non prevede cioè che gli esiti di un processo partecipativo siano "vincolanti" per le istituzioni (il che sarebbe, oltre tutto, illegittimo), ma che il decisore politico ne "tenga conto" e motivi pubblicamente le ragioni del mancato o parziale accoglimento delle tesi emerse dal PP. Questo principio della legge rimane valido e anzi va rafforzato in sede di revisione della legge, imponendo una maggiore precisione nell'individuazione dell'oggetto della discussione e della decisione, e nei tempi e nei modi della "risposta" del decisore politico.

POSSIBILI INTERVENTI CORRETTIVI

Riteniamo che il processo di revisione e di nuova approvazione della legge 69 debba porsi i seguenti obiettivi: la stessa individuazione di tali obiettivi segnala, evidentemente, le criticità su cui si ritiene opportuno intervenire:

- a) razionalizzare e semplificare l'attivazione delle altre procedure partecipative previste dalla legge, in particolare per quanto riguarda i processi partecipativi locali.
- b) Ridefinire natura, compiti e modalità di realizzazione dell'istituto del "Dibattito Pubblico", per renderne più agevole l'attivazione e più attendibili i presupposti e i risultati;
- c) ridefinire il raccordo con altre normative regionali che prevedono momenti, iniziative od opportunità di partecipazione al fine di evitare l'attuale frammentazione e sovrapposizione procedurale tra i diversi contesti normativi e regolamentari
- d) modificare l'assetto istituzionale e organizzativo delle figure e degli organi di garanzia, per rafforzarne la funzionalità e l'efficacia;

A) I PROCESSI PARTECIPATIVI LOCALI

Processi partecipativi locali: i meccanismi individuati dalla legge rimangono validi, ma vanno semplificate alcune procedure. In particolare, è opportuno distinguere tra la presentazione di un

progetto partecipativo vero e proprio, definito in tutti i suoi dettagli, e la richiesta iniziale presentata all'Autorità. Va superata, cioè, quella situazione che si è creata spesso (una sorta di circolo vizioso) per la quale i proponenti si sono trovati a dover elaborare una domanda e un progetto compiuto, e quindi ad attivare una consulenza e una collaborazione, senza avere alcuna certezza sull'accoglimento della domanda stessa. Si potrebbe ipotizzare quindi prima fase istruttoria, in cui i proponenti presentano un progetto di massima, l'Autorità ne valuta la rilevanza, ne discute gli aspetti metodologici e organizzativi, e solo dopo l'accoglimento della domanda il proponente procede ad una più definita e compiuta elaborazione del progetto.

- Una condizione di ammissibilità da rafforzare e da prevedere in modo più esplicito riguarda il processo decisionale sull'oggetto proposto come tema di discussione. Il proponente, quando si tratta di un ente locale, DEVE precisare esattamente e in modo rigoroso i tempi e i modi del successivo processo decisionale. In altri termini, si deve evitare che accada quanto, in alcune occasioni si è già verificato: che, ad es., un Comune proponga che i cittadini discutano sul come ristrutturare una piazza, senza che il Comune stesso dica qualcosa di preciso e si impegni sulle risorse, i tempi, le modalità di questa decisione.
- La legge deve prescrivere in modo più stringente i termini del "render conto" dell'autorità politica che ha proposto un processo partecipativo, magari condizionando l'erogazione dell'ultima tranche del finanziamento ad una precisa illustrazione e motivazione pubblica delle scelte che si intende compiere. Ribadiamo quanto detto già all'inizio: la legge, ovviamente, non può imporre vincoli circa l'accoglimento degli esiti di un processo partecipativo, ma deve e può imporre un obbligo di "restituzione", "rendicontazione", di motivazione pubblica, e imporre che questo avvenga in tempi certi.

B) IL DIBATTITO PUBBLICO

Le esigenze principali di aggiornamento e miglioramento normativo della parte della legge relativa al Dibattito Pubblico, riguardano:

- l'introduzione, nel testo della legge, di una, pur sintetica ma chiara e netta, formulazione e definizione dell'istituto del "Dibattito Pubblico", ovvero spiegare cosa si intende, cos'è e come si svolge un "dibattito pubblico"
- la sostituzione dell'attuale formulazione che prevede la possibile attivazione di un DP sui "grandi interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica" (art. 7 comma 1 l.r. 69-2007). Tale formulazione, infatti, si è rivelata indeterminata e, peraltro, difficilmente ancorabile ad una soglia precisa, sia essa di natura fisica (le dimensioni di un'opera) che finanziaria (i costi di un'opera). Si

propone quindi che la possibile attivazione di un DP sia svincolata dal richiamo ai "grandi" interventi e affidata ad una valutazione sulla particolare rilevanza e sulle conseguenze che un'opera o un progetto possono avere per "la vita della comunità regionale", quali che siano le dimensioni dell'opera, o anche la sua particolare localizzazione

- la definizione della fase, nell'iter decisionale di un'opera, in cui è possibile attivare o richiedere un DP, sostituendo all'attuale formulazione, che è troppo restrittiva ("la fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare") , l'indicazione piuttosto del termine ultimo dell'iter stesso, oltre il quale non sia più possibile attivare un DP; e precisando che, in ogni caso, un DP potrà svolgersi durante le fasi di elaborazione di un progetto, ma comunque consentendo il rispetto dei tempi stabiliti dalle disposizioni nazionali e regionali e dai relativi procedimenti di approvazione;
- Rimane aperto il tema del soggetto a cui spetta il potere ultimo di attivazione di un DP: riteniamo che si debba trovare un punto di equilibrio tra la neutralità e terzietà che occorre assolutamente garantire nella progettazione e conduzione di un DP e la responsabilità politica nell'attivazione di un DP. Riteniamo che per i piani, i programmi e i progetti sui quali la Regione abbia una qualche competenza sia la Giunta a doversi assumere pienamente e apertamente la responsabilità politica di attivare un DP (o, altrimenti, quella di valutare, motivandone pubblicamente le ragioni, che tale attivazione non sia necessaria).
- La legge dovrà comunque prevedere la possibilità che altri soggetti istituzionali e associativi, pubblici e privati, così come quote specifiche di cittadini, si possano fare promotori della richiesta di attivazione di un DP.
- Infine, va valutata la sussistenza o meno delle condizioni giuridiche che rendano possibile l'attivazione obbligatoria di un Dibattito Pubblico. Nella legislazione francese, questa è prevista oltre certe soglie finanziarie e fisiche: ma si tratta, appunto, di una legislazione statale. E' possibile ipotizzare, ed entro quali limiti, che tale obbligatorietà sia prevista da una legislazione regionale?

C) Raccordo con altre normative regionali

Occorre procedere alla verifica e alla razionalizzazione delle norme di raccordo tra la legge 69 e le varie normative regionali che prevedono processi e momenti partecipativi nella elaborazione di piani e programmi. Di particolare rilievo il raccordo con la legge 1/2005 sul governo del territorio e con la legge 49/1999 sulle procedure di programmazione.

Per quanto riguarda la legge 1/2005, emerge dalla riflessione in corso nelle sedi politiche e tecniche competenti l'opportunità che la legge regionale sul governo del territorio, per la

quale è previsto un processo di revisione e adeguamento, precisi e rafforzi le fasi e le procedure partecipative sugli atti e sugli strumenti della pianificazione territoriale. In assenza, nell'attuale testo della legge 1/2005, di più precise indicazioni, risorse e modalità operative attraverso cui regolare le procedure partecipative, sono stati numerosi i Comuni che hanno utilizzato, in questi anni, la legge 69/2007 per attivare processi partecipativi sugli atti di governo del territorio. Una revisione coordinata della legge 1/2005 e della legge 69/2007 potrebbe precisare meglio i rispettivi ambiti di competenza, assegnando alla legge sul governo del territorio una più precisa definizione delle forme e degli strumenti di partecipazione sugli atti di pianificazione territoriale (piani strutturali e regolamenti urbanistici), affidando invece alla legge 69 il compito e la funzione di promuovere processi partecipativi e dibattiti pubblici su tematiche ambientali e territoriali di natura strategica, antecedenti la vera e propria apertura formale di un procedimento amministrativo di governo del territorio.

In questo senso, la legge 69 avrebbe adempiuto ad una sorta di "missione" che il legislatore le aveva affidato, quella di promuovere una "cultura della partecipazione" e di diffonderla nei vari ambiti delle politiche pubbliche locali e regionali.

Altro terreno importante di raccordo con le normative regionali è quello con la legge 49(1999 e succ. mod., che regola le procedure della programmazione. In questo caso, occorre intervenire per precisare meglio forme, modalità e tempi delle procedure partecipative che accompagnano, e devono accompagnare, l'elaborazione dei piani e dei programmi regionali.

D) Figure e organismi di garanzia

Appare opportuno un intervento sull'attuale assetto delle funzioni e degli organi istituzionali di garanzia sui processi partecipativi (ovvero, l'Autorità per la partecipazione della l.r. 69/2007 e il Garante della comunicazione previsto dalla l.r. 1/2005), valutando l'opportunità di istituire un solo nuovo organismo di garanzia che riunisca in sé le funzioni e i compiti delle due figure precedenti.

Si ritiene che il nuovo organo debba mantenere pienamente le sue caratteristiche di indipendenza, e che debba essere eletto dal Consiglio Regionale. Ciò su cui invece, anche alla luce dell'esperienza di questi anni, appare opportuno un ripensamento è la natura monocratica di tale organo: questa soluzione ha presentato, inevitabilmente, dei limiti e degli inconvenienti, legandosi peraltro alla forte discrezionalità che la legge assegna all'azione dell'Autorità regionale. Il principale limite, segnalato più volte dai proponenti, anche in via informale, all'Ufficio Partecipazione della Giunta Regionale è stato quello di un livello inadeguato di pluralismo metodologico nella valutazione dei progetti partecipativi presentati dai vari proponenti, ovvero il privilegiare - da parte dell'Autorità - determinati approcci e determinati

modelli. Scelta del tutto legittima, beninteso, alla luce dell'autonomia e della discrezionalità che la legge 69 ha assegnato all'Autorità, ma su cui appare opportuno un intervento del legislatore.

Peraltro, a questo punto, in sede di valutazione conclusiva dell'esperienza della legge 69 in questa sua prima fase di applicazione, è giusto introdurre anche un altro elemento di giudizio: occorre rilevare come, a nostro parere, alcune delle criticità emerse nell'applicazione della legge non siano da attribuire ad un qualche difetto nell'impianto legislativo della legge stessa, ma ad un'inadeguata gestione della sua applicazione. In particolare, in alcuni casi, problemi e tensioni, o anche difficoltà, sono derivate da una inadeguata ricognizione del contesto politico e istituzionale locale e da scelte metodologiche, suggerite dall'Autorità, che si sono rivelate inefficaci o che hanno prodotto effetti imprevisi o non positivi. Beninteso, la possibilità di errori è intrinseca alla logica sperimentale che caratterizza la legge 69; ma, proprio per questo, occorre anche saper apprendere le lezioni pratiche dell'esperienza. Da questo punto di vista, per evitare queste criticità, appare quindi opportuno garantire, in futuro, un maggiore pluralismo metodologico. E la legge può opportunamente intervenire perché ciò sia garantito.

La via che si può ipotizzare è quello di un organo collegiale molto agile (tre componenti), supportato da un'adeguata e rafforzata struttura di servizio, fornita dal Consiglio Regionale e dalla Giunta Regionale. A questo proposito, occorre che la legge precisi, rafforzi e renda più stringenti i termini del supporto organizzativo che il Consiglio Regionale e la Giunta Regionale sono chiamati a dare al nuovo organismo di garanzia.