

RELAZIONE DEL GARANTE REGIONALE SUL MONITORAGGIO 2021 RELATIVO ALL'ANNO 2020

1. Il quadro normativo.

La lr 65 segna una svolta radicale rispetto alla precedente legislazione regionale (lr 5/95 e 1/2005), in tema di partecipazione ai processi decisionali dell'amministrazione nel governo del territorio, nell'ambiente e nel paesaggio, in quanto il principio partecipativo, già espresso nella precedente legislazione regionale in linea teorica, viene oggi declinato in una disciplina di dettaglio che lo introduce quale metodo di pianificazione degli atti di governo del territorio.

Questo passaggio culturale, che innesta strutturalmente la democrazia partecipativa nel procedimento di pianificazione, in realtà, non solo ha un proprio fondamento nella Costituzione italiana, ma affonda le proprie radici in norme internazionali e comunitarie più recenti già recepite nella disciplina statale di riferimento.

Si pensi all'art. 6 della Convenzione di Aarhus firmata nel 1998 e ratificata nel 2001 la quale prevede in generale l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Si pensi anche all'art. 5 della Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, ratificata nel 2007, mentre in materia ambientale, si pensi, tra le altre, alle direttive comunitarie che hanno previsto la partecipazione del pubblico nei processi di Vas e Via.

Non possiamo più in generale dimenticare gli artt. 37 e 41 della Carta di Nizza, ovvero la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Si tratta di norme pattizie internazionali o comunitarie che entrano nel nostro ordinamento italiano per effetto dell'art. 117 comma 1 della Costituzione, divenendo parametro di legittimità costituzionale delle leggi nazionali e regionali, in quanto norma interposta nel sindacato di costituzionalità rispetto al parametro costituzionale dell'art. 117 comma 1 della Costituzione.

Tali principi, infatti, sono stati mutuati dal legislatore statale sia nei Codici del Paesaggio e dell'Ambiente sia in quel costante processo di riforma del procedimento amministrativo di cui alla l. 241/90 e ss.mm..

In sintesi, l'ordinamento comunitario e le norme internazionali, dopo la riforma costituzionale del 2001, sono entrati più direttamente nel nostro ordinamento, plasmando e ridefinendo anche la normativa ambientale, paesaggistica e del governo del territorio introducendo in primo luogo una visione democratica del procedimento amministrativo, e quindi del procedimento pianificatorio, come garanzia sostanziale dei diritti civili; in secondo luogo, prevedendo diritti e obblighi partecipativi che il legislatore statale e regionale era chiamato a declinare.

Dal suddetto quadro normativo dunque sono derivati per tutte le Regioni alcuni principi a partire dai quali prevedere un regime giuridico della partecipazione democratica all'interno del procedimento di pianificazione.

Con la l.r. 65 del 2014 il legislatore regionale ha inteso adeguarsi alle citate norme pattizie internazionali, recepite anche a livello nazionale, rafforzando gli effetti del coinvolgimento dei privati nelle diverse fasi di formazione degli atti di governo del territorio.

E ciò, soprattutto, in relazione alle fasi prettamente istruttorie, anteriori all'adozione dell'atto, nelle quali i contributi dei privati hanno maggiore possibilità di contribuire alla definizione dei contenuti dei piani e raggiungere quella incidenza effettiva di cui all'art. 6 della Convenzione di Aarhus.

La nuova disciplina partecipativa si fonda su quattro novità sostanziali che segnano questo passaggio culturale.

In primo luogo, l'estensione dell'ambito oggettivo e soggettivo della disciplina della partecipazione. Gli istituti della partecipazione sono estesi a tutti gli atti di governo del territorio elencati all'art. 10, non solo quindi agli strumenti della pianificazione territoriale ma anche a quelli della pianificazione urbanistica e cioè al piano operativo comunale e ai piani attuativi comunque denominati, fino agli accordi di pianificazione.

A questa estensione dell'ambito oggettivo degli istituti della partecipazione corrisponde anche una estensione dell'ambito soggettivo laddove si stabilisce che l'attività informativo/partecipativa è rivolta "ai soggetti interessati" (a cui si fa riferimento nel primo comma dell'art. 36), e anche ai "cittadini" (indicati nei successivi commi 2 e 3).

La seconda novità sostanziale si colloca sul piano procedimentale.

Recependo pienamente l'art. 6 della Convenzione di Aarhus, la Carta di Nizza e la Convenzione europea del paesaggio, si introduce nel procedimento di formazione di ogni atto di governo del territorio l'obbligo della partecipazione nella fase intercorrente tra l'avvio del procedimento e l'adozione, fin dall'inizio cioè del processo decisionale quando le alternative sono ancora praticabili ovvero durante tutto l'iter di formazione dei contenuti del piano, al fine di poter contribuire alla costruzione del processo decisionale del piano.

L'atto di avvio del procedimento deve perciò contenere non solo il nominativo del garante dell'informazione e partecipazione, ma anche il programma dettagliato delle attività di informazione e partecipazione elaborato dal responsabile del procedimento, che costituisce allegato obbligatorio della delibera di avvio del procedimento.

Sul punto vi è libertà assoluta di forme nell'organizzare il percorso partecipativo secondo tecniche diverse, purchè nel rispetto dei livelli prestazionali e dei livelli partecipativi uniformi.

La terza novità è diretta a garantire l'effettiva incidenza della partecipazione sul processo decisionale.

Si richiede infatti al garante di estrapolare i risultati della partecipazione e sintetizzarli nel rapporto del garante da allegare alla delibera di adozione e al tempo stesso si richiede all'amministrazione procedente già in sede di adozione una motivazione adeguata sulla effettiva incidenza dei risultati della partecipazione sulle decisioni assunte con il piano.

In altri termini, attraverso la motivazione si chiede di documentare l'incidenza effettiva della partecipazione sul processo decisionale del piano di cui parla la convenzione di Aarhus..

La legge regionale precisa infatti che tali esiti devono effettivamente contribuire alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (art. 36 terzo comma).

In questo sta il significato, l'utilità e l'efficacia di una partecipazione anteriore alla adozione finalizzata a migliorare la qualità dei contenuti del piano.

La quarta novità, conseguente logicamente alle prime tre, è la ridefinizione della figura del garante non solo nel nome ma anche nelle funzioni.

Nella legge regionale vengono infatti estesi ruolo e funzioni del garante dell'informazione e della partecipazione in generale e quelli specifici del garante regionale.

Per quanto riguarda il Garante regionale, oltre alle funzioni di cui all'art. 38 ovvero quelle tipiche di garante dell'informazione e partecipazione per gli atti di governo del territorio di competenza regionale definite dalla norma citata, il garante regionale assume le ulteriori funzioni di cui all'art. 39, comma 2 e 3, ovvero sostanzialmente di collaborazione e supporto ai garanti provinciali e comunali, nonché di monitoraggio periodico delle attività di informazione e partecipazione svolte da questi ultimi, riferendo alla Giunta e alla commissione consiliare competente con le modalità previste dal regolamento regionale sulla partecipazione e sulle funzioni del garante, previsto dall'art. 36, comma 4, della medesima legge regionale.

La l.r. 65/2014 richiedeva infatti espressamente l'approvazione di un regolamento regionale che definisse le funzioni del garante e i livelli prestazionali e l'approvazione di linee guida che definissero i livelli partecipativi uniformi sul territorio regionale.

Nel 2017 è stato approvato, su proposta del garante regionale, il regolamento, denominato "*Informazione e partecipazione alla formazione degli atti di governo del territorio. Funzioni del garante dell'informazione e della partecipazione*", emanato con DPGR n. 4/R del 14 febbraio 2017 e pubblicato sul BURT n. 5 del 17 febbraio 2017, entrato in vigore in data 18.02.2017.

Il regolamento tra l'altro prevede all'art. 12 denominato "Monitoraggio del garante regionale" che "*1. Il garante regionale provvede al monitoraggio delle attività di informazione e di partecipazione espletate dagli enti nei procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio attraverso la*

raccolta e l'analisi degli atti di cui all'articolo 4, commi 8 e 9, nonché tramite la conferenza dei garanti di cui all'articolo 11. 2. All'esito del monitoraggio, il garante regionale può proporre alla Giunta regionale di attivare iniziative dirette ad assicurare il miglioramento dei livelli partecipativi, nonché iniziative di formazione o di supporto dei garanti locali. 3. Il garante regionale riferisce alla Giunta regionale e alla commissione consiliare competente presentando entro il 30 aprile di ogni anno una relazione sul monitoraggio effettuato.”.

Il regolamento prevede dunque il termine del 30 aprile quale scadenza annuale per il garante regionale per relazionare sul monitoraggio effettuato con le modalità previste dallo stesso regolamento, ovvero dall'articolo 4, comma 8 e 9, e dall'art. 11.

Nel regolamento viene inoltre dettata la disciplina delle funzioni del garante regionale e del garante locale e le modalità di rapporto tra queste figure istituzionali, nonché i livelli prestazionali della partecipazione.

Sempre nel 2017 sono state approvate con DGR n. 1112 del 16.10.2017, su proposta del garante regionale, le Linee guida sui livelli partecipativi uniformi previsti dalla lr 65.

Pertanto, nel corso del 2017 e prima della scadenza del periodo transitorio previsto dalla l.r. 65/2014, è stata approvata tutta la disciplina partecipativa prevista dalla l.r. 65/2014 che quindi si sostanzia nella l.r. 65/2014, nel regolamento regionale 4/R del 17.2.2017 e nelle Linee Guida di cui alla DGR 1112/2017, completando così il quadro normativo regionale di riferimento per tutti i garanti.

Nel 2019 è stata inoltre presentata dal sottoscritto garante una proposta di modifica dell'art. 36 della lr 65/2014, raccogliendo le sollecitazioni dei garanti locali e degli enti locali pervenute durante il corso di formazione e le conferenze dei garanti.

Veniva in particolare segnalata l'esigenza di semplificazione dell'attività partecipativa in relazione ai piani attuativi di piccole dimensioni o di minore impatto per i quali l'attività partecipativa prevista della normativa regionale sopra citata poteva risultare in alcuni casi un aggravio procedimentale al quale non si ricollegavano particolari vantaggi.

E' stato individuato quindi il criterio dei piani attuativi non soggetti a Vas quale discrimine tra i piani per i quali la partecipazione è facoltativa e quelli soggetti a Vas per i quali la partecipazione è obbligatoria.

Questo parallelismo pare rientrare, del resto, nella stessa logica dello stesso art. 36 della l.r. 65/2014, laddove impone di coordinare la partecipazione di cui alla lr 65/2014 con quella svolta nell'ambito della Vas ai sensi della l.r. 10/2010, al fine di evitare duplicazioni e aggravii procedurali.

Tutte le attività di informazione e partecipazione, difatti, svolte ai sensi delle diverse discipline regionali (l.r.65/2014, l.r. 10/2010, l.r. 1/2015) devono coordinarsi e confluire nel rapporto del garante.

La proposta di modifica legislativa è stata dunque accolta e recepita nell'art. 3 della l.r 69/2019 con il quale viene introdotto il comma 2bis all'art. 36 della l.r. 65/2014 del seguente tenore: *“E' facoltà del Comune assoggettare i piani attuativi non sottoposti a Vas ai sensi della lr 65/2014 alle attività di partecipazione previste dalla presente legge, dal regolamento attuativo e dalle linee guida regionali. Restano fermi gli obblighi di informazione previsti dalla normativa suddetta.”*

L'art. 3 della l.r. 69/2019 è uscito peraltro indenne dal vaglio di costituzionalità espresso nella sentenza n. 2 del 13.1.2021 della Corte Costituzionale in merito ad alcuni articoli della l.r. 69/2019 di modifica della l.r. 65/2014.

La presente relazione, dunque, nel rispettare il termine del 30.04.2021, darà conto dell'attività svolta dal garante regionale nel periodo intercorrente tra il 1.1.2020 e il 31.12.2020 e delle attività svolte dai garanti locali sulla base degli atti pervenuti nel periodo suddetto, nonché delle informazioni assunte direttamente, enucleando le proprie conclusioni e proponendo iniziative dirette ad assicurare il miglioramento dei livelli partecipativi, nonché iniziative di formazione o di supporto ai garanti locali.

2. Attività del garante regionale svolta ai sensi degli artt. 38 e 39 della l.r. 65/2014: l'attività partecipativa rispetto ai piani regionali.

Nel presente paragrafo, si intende quindi dar conto della attività del garante regionale svolta nel 2020 sui piani regionali, anche in funzione dell'esito del monitoraggio.

Si tratta, infatti, di piani di settore regionali inerenti la materia ambientale e paesaggistica, nel cui percorso partecipativo sono stati coinvolti anche i Comuni e le Province per quanto di competenza.

Preme segnalare come il 2020 abbia registrato una intensa attività partecipativa di competenza esclusiva del garante regionale che ha interessato ben 13 piani regionali, rispetto ai quali si è inteso coinvolgere gli ordini professionali, i soggetti portatori di interessi ambientali e economici, gli enti territoriali, i soggetti istituzionali, le associazioni di categoria e i sindacati e la collettività in genere, coerentemente con il quadro normativo sopra descritto.

Si espone di seguito sinteticamente l'attività svolta nel 2020, comunque rintracciabile più ampiamente sulla pagina web del garante regionale.

1) Piano integrato per il parco Apuane

Ad ottobre 2019 è stato avviato il procedimento, dopo varie riunioni preliminari svolte nel 2019, creando sulla pagina web del garante la pagina dedicata, con la sezione informazione e la sezione partecipazione, gli atti e la sintesi non tecnica come previsto dalle linee guida.

Il percorso partecipativo è iniziato con il primo incontro in data 3 febbraio 2020 a Massa.

Stante la situazione di emergenza sanitaria, il form è stato prorogato dal 5 febbraio fino al 30 giugno 2020, e gli incontri previsti sono stati riprogrammati nell'autunno 2020.

In particolare, sono stati organizzati i seguenti incontri:

- 3.2.2020 a Massa di presentazione
- 2.10.2020 a Seravezza rivolto a tutti e in particolare alle associazioni ambientaliste
- 23.10.2020 on line rivolto a tutti e in particolare ai soggetti portatori di interessi economici
- 13.11.2020 on line rivolto a tutti e in particolare ai soggetti istituzionali

Devono essere programmati altri due incontri nel mese di maggio – giugno 2021.

Sono stati inoltre pubblicati sulla pagina web del garante vari elaborati a valere quale presentazione digitale del piano e del percorso partecipativo, utili per la presentazione dei contributi.

Sono stati inoltre pubblicati sulla pagina web del Garante 4 questionari:

- un questionario per i musei
- un questionario per le strutture turistico ricettive
- un questionario per il settore agricolo
- un questionario per il settore estrattivo

Il procedimento è in itinere e residuano ulteriori obblighi informativi e partecipativi di competenza del Garante.

2) Piano integrato per il parco Maremma

Ad ottobre 2019 è stato avviato il procedimento, dopo varie riunioni preliminari svolte nel 2019, creando sulla pagina web del garante la pagina dedicata, con la sezione informazione e la sezione partecipazione, gli atti e la sintesi non tecnica come previsto dalle linee guida.

Il percorso partecipativo è iniziato con l'incontro del 10 febbraio 2020 a Grosseto presso l'Ente Parco.

Stante la situazione di emergenza sanitaria, è stato prorogato il form dal 11 febbraio fino al 31 luglio 2020, rinviando a data successiva al 1.9.2020 gli altri 4 incontri programmati nel 2019.

In particolare, sono stati organizzati i seguenti incontri:

- 10.2.2020 a Grosseto di presentazione
- 9.10.2020 a Grosseto rivolto a tutti e in particolare a soggetti portatori di interessi economici
- 20.11.2020 on line rivolto a tutti e in particolare a enti locali e cittadinanza

- 9.12.2020 on line rivolto a tutti e in particolare associazioni di categoria, ordini professionali e soggetti portatori i interessi economici
- 14.1.2021 on line rivolto a tutti e in particolare a associazioni ambientaliste e associazioni del territorio

Devono essere programmati altri due o tre incontri nella primavera-estate 2021.

Sono stati pubblicati sulla pagina web del Garante vari elaborati a valere quale presentazione digitale del piano e del percorso partecipativo, utili per la presentazione dei contributi.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi informativi e partecipativi. di competenza del Garante.

3) Piano integrato per il parco di Migliarino San Rossore

Ad ottobre 2019 è stato avviato il procedimento, dopo varie riunioni preliminari svolte nel 2019, creando sulla pagina web del Garante la pagina dedicata, con la sezione informazione e la sezione partecipazione, gli atti e la sintesi non tecnica come previsto dalle linee guida.

L'incontro del 28 febbraio 2020, che avrebbe dovuto dare inizio al percorso partecipativo, non si è tenuto stante la situazione di emergenza sanitaria. E' stato invece attivato il form dal 2.3.2020 prorogandolo fino al 30 giugno 2020, rinviando a data successiva al 1.9.2020 i 6 incontri programmati.

Sono stati organizzati i seguenti incontri aperti a tutti e suddivisi per aree di interesse interne al Parco:

- 19.10.2020 ore 10,30 on line Tenuta di San Rossore
- 19.10.2020 ore 15.00 on line Vecchiano
- 9.11.2020 ore 10,30 on line Marina di Tirrenia Calambrone
- 9.11.2020 ore 15,00 on line Coltano
- 23.11.2020 ore 10,30 on line Macchia lucchese, Torre del Lago,
- 23.11.20020 ore 15,00 on line Lago e Padule di Massaciuccoli
- 14.12.2020 ore 10,30 on line enti locali e soggetti istituzionali
- 14.12.20020 ore 15,00 on line categorie economiche e enti territoriali

E' interesse del parco organizzare altri due o tre incontri nella primavera estate 2021.

Sono stati pubblicati sulla pagina web del Garante vari elaborati a valere quale presentazione digitale del piano e del percorso partecipativo, utili per la presentazione dei contributi.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi informativi e partecipativi di competenza del Garante.

4) Piano faunistico venatorio

A dicembre 2019, dopo varie riunioni preliminari svolte nel 2019, è stato approvato l'avvio del procedimento per la formazione del Piano Faunistico Venatorio.

Stante la situazione di emergenza sanitaria è stato invece attivato il form dal 19.3.2020 al 19.5.2020.

Si sono tenuti in modalità on line tre incontri:

- 8.7.2020 ore 15 rivolto in particolare a soggetti portatori di interessi economici, ambientali e alle associazioni agricole
- 13.7.2020 ore 11 rivolto in particolare alle associazioni venatorie
- 13.7.2020 ore 15 rivolto in particolare a enti territoriali, ordini professionali e organizzazioni sindacali

Sono stati pubblicati sulla pagina web del garante vari elaborati a valere quale presentazione digitale del piano e del percorso partecipativo, utili per la presentazione dei contributi.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi informativi e partecipativi di competenza del Garante.

5) Progetto di paesaggio I territori del Pratomagno

Con DGR n. 796 del 29.6.2020 è stato avviato il procedimento contenente il programma delle attività di informazione e partecipazione.

E' stato attivato il form dal 10 luglio al 1 agosto 2020.

In data 7 agosto 2020 si è tenuto sia in presenza che in modalità on line sul Pratomagno l'incontro che, stante la situazione di emergenza sanitaria, concentrava in sé i tre incontri previsti dal programma.

E' stato redatto il rapporto del Garante nel 2020, consegnato al rup.

Con DCR n. 19 del 24.2.2021 è stato adottato il progetto di paesaggio, sono in corso le osservazioni, come risulta dalla pagina web del Garante.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi informativi di competenza del Garante.

6) Progetto di paesaggio Isola di Capraia

Con DGR n. 797 del 29.6.2020 è stato avviato il procedimento contenente il programma delle attività di informazione e partecipazione.

E' stato attivato il form dal 10 luglio al 1 agosto 2020.

In data 5 agosto 2020 si è tenuto sia in presenza che in modalità on line a Capraia l'incontro che, stante la situazione di emergenza sanitaria, concentrava in sé i tre incontri previsti dal programma.

E' stato redatto il rapporto del Garante nel 2020, consegnato al rup.

Con DCR n. 20 del 24.2.2021 è stato adottato il progetto di paesaggio, sono in corso le osservazioni, come risulta dalla pagina web del Garante.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi informativi di competenza del Garante.

7) Progetto di paesaggio Ferro ciclo via Val d'Orcia

Con DGR n. 864 del 13.7.2020 è stato avviato il procedimento contenente il programma delle attività di informazione e partecipazione.

E' stato attivato il form dal 23 luglio al 23 ottobre 2020.

I tre incontri previsti dal programma sono stati rinviati al 2021 essendo in corso la riapprovazione, con modifiche, dell'avvio del procedimento.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi partecipativi e informativi di competenza del Garante.

8) Piano di tutela delle acque.

Il percorso partecipativo si era concluso entro il 2018. E' in corso l'elaborazione del piano da parte del rup. Il sottoscritto Garante nel 2019 ha inviato la bozza definitiva del rapporto del garante al rup e all'Assessore ed è in attesa dell'invio ufficiale da parte del rup del rapporto ambientale per acquisirlo nel rapporto del Garante formalmente e quindi per l'invio ufficiale del rapporto del Garante al Rup.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi partecipativi e informativi di competenza del Garante.

8) Variante al PAER.

Nel 2019 è stata avviata la variante al Paer per l'individuazione delle Ani (aree non idonee per l'installazione di impianti geotermoelettrici).

Il percorso partecipativo si è svolto aprendo il form per due mesi da marzo a maggio 2019; sono stati organizzati due incontri a Firenze (uno ad aprile e uno a luglio).

Il rapporto del garante è stato inviato formalmente al rup nel 2019 ai fini dell'adozione della variante.

Con DCR n. 41 del 7.7.2020 è stata adottata la modifica del Paer e nel termine di 60 giorni sono pervenute osservazioni.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi informativi di competenza del Garante.

10) Variante per la modifica del PRB.

Nel 2019 è stato elaborato ed approvato l'avvio del procedimento per la variante al PRB diretta al superamento dell'inceneritore e all'individuazione delle alternative.

Si è aperto il form per 60 giorni nel 2019.

Devono tuttora essere programmati i due incontri previsti in relazione alle proposte pervenute sulla base delle valutazioni del rup.

Il procedimento è in itinere e residuano obblighi informativi e partecipativi di competenza del Garante.

11) “Ridefinizione del sistema delle aree protette dei monti livornesi”,

Non si tratta di un atto di governo del territorio di cui all'art. 10 della l.r. 65/2014, ma di una modifica del sistema delle aree protette nel territorio livornese imposto dalla corrispondente legge regionale.

L'Assessorato ha avvertito la necessità di un percorso partecipativo, facoltativo e non obbligatorio, talchè nell'avvio di procedimento è stata richiamata espressamente la l.r. 65/2014 e i suoi adempimenti, tra cui la nomina del garante regionale.

Nel 2019 è stato quindi approvato a gennaio l'avvio del procedimento. E' stato aperto il form per 60 giorni da febbraio ad aprile sul sito del garante; il 20 febbraio si sono tenuti due incontri del percorso partecipativo a Livorno; il 5 dicembre si è tenuto il terzo e ultimo incontro del percorso partecipativo a Livorno, riaprendo peraltro il form dal 19 dicembre al 3 gennaio 2020.

E' stato riaperto il form dal 19.12.2019 al 3.1.2020 per l'invio di ulteriori contributi su richiesta di alcune associazioni.

Il rapporto del garante è stato inviato al rup formalmente all'inizio del 2020 e con DCR n. 30 del 26.5.2020 è stato approvato la Ridefinizione del sistema delle aree protette dei monti livornesi, dando adeguata pubblicità sulla pagina del Garante.

Nel 2020 quindi sono state svolte attività partecipative e informative di competenza del Garante.

Il procedimento è concluso.

12) Piano regionale cave.

Conclusa l'attività partecipativa in senso stretto di competenza del Garante, nel 2020 è proseguita l'attività informativa di competenza del Garante sulla pagina web del Garante.

Il rapporto del Garante regionale è stato presentato in data 8.9.2018, e successivamente integrato con due rapporti aggiuntivi relativi a ulteriori contributi pervenuti direttamente prima al responsabile del procedimento e poi in sede di concertazione istituzionale entro il 2018.

Nel 2019 è stato adottato il Piano regionale cave, seguendo poi la successiva fase delle osservazioni.

Sul sito del garante sono stati pubblicati gli atti ed è stata data adeguata informazione della adozione e della fase delle osservazioni.

Con DGR n. 106 del 3.2.2020 è stata approvata la proposta di modifica degli elaborati a seguito delle osservazioni pervenute.

Con DCR n. 47 del 21.7.2020 è stato definitivamente approvato il Piano regionale Cave.

Gli adempimenti del 2020 di competenza del Garante attengono quindi a obblighi informativi.

Il procedimento è concluso.

13) Progetto di paesaggio Le leopoldine in Val di Chiana.

Nel 2019 si è svolto interamente il percorso partecipativo del progetto di paesaggio Le leopoldine in Val di Chiana.

E' stato avviato il procedimento con l'elaborazione del programma dettagliato delle attività di informazione e partecipazione.

Si è aperto il form per 60 giorni. Sono stati organizzati tre incontri partecipativi tra gennaio e marzo in diverse sedi della Val di Chiana (Cortona, Monte San Savino, Montepulciano).

E' stato presentato il rapporto del garante e conseguentemente si è pervenuti all'adozione del progetto in Consiglio. E' seguita la fase delle osservazioni entro dicembre 2019, di cui è stata data informazione sulla pagina del Garante e con DCR n. 13 del 25.2.2020 si è pervenuti all'approvazione del progetto di paesaggio.

Gli adempimenti del 2020 di competenza del Garante attengono quindi a obblighi informativi.

Il procedimento è concluso.

*

In sintesi, nel 2020 il sottoscritto Garante ha organizzato, predisposto e gestito personalmente le seguenti attività partecipative in relazione ai suddetti 13 piani regionali:

- 3 programmi delle attività di informazione e partecipazione allegati all'atto di avvio del procedimento
- 7 form, ovvero moduli di partecipazione digitale sulla pagina web del Garante attraverso i quali sono stati raccolti contributi partecipativi inviati contestualmente al rup
- 22 incontri pubblici nei quali sono stati raccolti contributi partecipativi alla presenza del rup
- 4 questionari attraverso i quali sono stati raccolti contributi partecipativi
- 4 rapporti del Garante a conclusione del percorso partecipativo contenenti i risultati della partecipazione a valere quale proposta di contenuto di piano inviata al rup

Grazie a tali attività partecipative sono stati quindi raccolti migliaia di contributi partecipativi, in parte già riportati nel rapporto del Garante allegato a piani adottati o approvati, in parte da riportare nel rapporto relativo nel momento della conclusione del procedimento, attualmente in itinere.

In relazione ai 13 piani regionali sopra indicati sono state svolte inoltre tutte le attività di informazione verso la collettività, sia sulla pagina web del Garante con l'aiuto prezioso dell'Ufficio del Garante (funzionario Arch. Marvi Maggio e in misura del 10% il Sig. Gianluca Cacioli, assegnati alla Direzione Urbanistica), sia sui social tramite Fondazione Sistema Toscana che ha curato anche la costruzione della modalità digitale dei 22 incontri pubblici.

3. Attività del garante regionale svolta ai sensi degli artt. 38 e 39 della l.r. 65/2014: attività di coordinamento, formazione e supporto metodologico ai garanti locali e agli enti locali.

Oltre al coinvolgimento degli enti locali e dei relativi garanti locali nell'ambito dei suddetti percorsi partecipativi regionali, nel 2020 l'attività di coordinamento, formazione e supporto metodologico del garante regionale nei confronti dei garanti locali è stata effettuata con le seguenti iniziative e modalità.

A) Convegno del 5.2.2020.

In data 5.2.2020 è stato organizzato a Firenze, Piazza Duomo, Palazzo Sacratì Strozzi, Sala Pegaso, dal Garante regionale, con la collaborazione della Fondazione per la formazione forense dell'Ordine degli Avvocati di Firenze e della Rete Toscana delle Professioni tecniche, un convegno dal titolo "La partecipazione nella l.r. 65/2014: sfide e prospettive per governo del territorio, ambiente e paesaggio".

Durante il convegno sono intervenuti l'Assessore regionale alle infrastrutture, mobilità e urbanistica per l'introduzione e le conclusioni, l'Avv. Andrea Grazzini della Fondazione per la Formazione forense quale moderatore del convegno, il Prof. Marcello Cecchetti con la relazione dal titolo "Democrazia e partecipazione nella Costituzione", il sottoscritto Garante regionale con la relazione dal titolo "Dai principi comunitari alla l.r. 65/2014: la partecipazione come metodo di pianificazione e sviluppo sostenibile, la Prof.ssa Daniela Poli con la relazione dal titolo "Incidenza della partecipazione negli strumenti di pianificazione".

Alle relazioni è seguita la tavola rotonda sul tema "L'incidenza effettiva della partecipazione nei piani" con gli interventi di: Enrico Becattini Direzione Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale della Regione Toscana per il piano regionale cave, Domenica Scrascia Dirigente Settore Tutela, valorizzazione e riqualificazione del paesaggio della Regione Toscana sul progetto di paesaggio Le leopoldine in Val di Chiana, Francesco Caporaso Dirigente Servizio Urbanistica Comune di Prato sulla partecipazione nel piano operativo del Comune di Prato e Alessandro Jaff Coordinatore Rete Toscana professioni tecniche sulla partecipazione nei piani attuativi e nei Piu.

Il convegno, accreditato dall'Ordine degli Avvocati di Firenze, dall'Ordine degli Architetti di Firenze e dall'Ordine dei Geometri, è stato ampiamente partecipato.

La registrazione del convegno è pubblicata sulla pagina web del garante regionale, nella sezione "Formazione e convegni" per consentire a tutti, garanti locali compresi, di riascoltare il convegno in ogni momento.

B) Pubblicazione del volume "La partecipazione nel governo del territorio in Toscana", Francesca De Santis (a cura di), luglio 2020, edito Regione Toscana.

A luglio 2020 è uscito il volume "La partecipazione nel governo del territorio in Toscana", a cura del sottoscritto Garante regionale, edito dalla Regione Toscana.

Il volume costituisce una opera collettanea che raccoglie quattro interventi:

- 1) Democrazia e partecipazione nella Costituzione di Marcello Cecchetti
- 2) La partecipazione nel governo del territorio in Toscana di Francesca De Santis
- 3) Incidenza della partecipazione negli strumenti di pianificazione: rafforzare le comunità locali e diffondere istituti di democrazia partecipativa, di Daniela Poli
- 4) Teorie e tecniche di partecipazione di Marvi Maggio

Sono state stampate 1000 copie, distribuite agli enti locali e ai garanti locali, alla Giunta e al Consiglio regionale, alla Autorità della Partecipazione, ai Direttori e Dirigenti regionali.

La editabilità, ovvero l'impaginazione e la stampa del volume, è stata curata da Fondazione Sistema Toscana.

Il volume è pubblicato anche sulla pagina web del Garante regionale nella sezione "Pubblicazioni" in formato pdf e in formato epub per la migliore consultazione da parte di tutti, garanti compresi, vista la situazione di pandemia.

C) Conferenza dei garanti locali coordinata da Garante regionale.

Originariamente la conferenza dei garanti locali coordinata dal garante regionale era stata fissata in due date, come previsto dal regolamento 4/r72017, ovvero in data 15 maggio e in data 13 novembre 2020 presso l'aula 114, sede Regione Toscana, in piazza dell'Unità.

Stante il lockdown e la situazione di pandemia nel corso dell'anno 2020, la conferenza del 15 maggio non si è tenuta, mentre quella del 13 novembre è stata rinviata alla data del 16.12.2020 ed è stata tenuta dal sottoscritto garante regionale in modalità on line con la collaborazione di Fondazione Sistema Toscana.

D) Corso di formazione e attività di consulenza.

Negli anni 2017, 2018 e 2019 sono state realizzate tre edizioni del Corso di formazione, a cura del sottoscritto Garante regionale e dell'ufficio del garante regionale (Arch. Marvi Maggio) con il supporto della Direzione Formazione della Regione e Fondazione Sistema Toscana, coinvolgendo Anci Toscana, Rete Toscana delle Professioni Tecniche e Fondazione per la Formazione forense dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, nonché la Commissione regionale per le professioni, ovvero un percorso formativo rivolto non solo ai garanti locali e ai responsabili del procedimento pianificatorio dei vari Enti territoriali, ma anche ai professionisti tecnici (ingegneri, architetti, geometri, agronomi, geologi) coinvolti a vario titolo nei procedimenti pianificatori, nonché per la prima volta gli avvocati, invitando gli amministratori locali a raccontare la propria esperienza e le proprie considerazioni in proposito.

Il tema verteva su "La partecipazione nel governo del territorio, nell'ambiente e nel paesaggio".

Le tre edizioni del corso di formazione (2017, 2018, 2019) che via via ha visto allargare la sua platea, su richiesta dei vari Ordini professionali, hanno portato a formare complessivamente circa

1500 persone e il frutto di questa attività formativa è emerso proprio nella relazione sul monitoraggio degli atti degli enti locali nel quale si è riscontrato il raggiungimento progressivo della legittimità degli atti e la loro corrispondenza al corpus normativo vigente (l.r. 65/2014, regolamento n. 39/r/2017, linee guida).

Nel 2020, accogliendo la richiesta di formazione dei garanti locali su più fronti, si era pensato di organizzare il corso su due moduli: uno rivolto alla informazione e partecipazione, l'altro rivolto al governo del territorio, ambiente e paesaggio.

Il corso era stato organizzato in presenza a Firenze con i vari relatori per 8 giornate da maggio a dicembre 2020.

L'emergenza sanitaria da covid-19, che ha interessato l'anno 2020, ha portato in accordo con la Direzione Urbanistica a rinviare il corso al 2021 con modalità on line.

A questa attività di formazione, collaborazione e supporto metodologico si è accompagnata, come ogni anno, una attività di consulenza personale del Garante regionale e dell'Ufficio del garante (Arch. Marvi Maggio) ai garanti locali che si è estrinsecata sia in incontri personali presso la Direzione Urbanistica a Novoli sia in una corrispondenza informatica costante.

Con ciò si è inteso rendere evidente agli enti locali che la Regione, nel mentre porta a compimento il quadro normativo regionale sulla informazione e partecipazione nel governo del territorio, contestualmente accompagna i garanti locali e i responsabili del procedimento degli enti locali nel dare attuazione a questa nuova disciplina partecipativa attraverso una attività di formazione, supporto e collaborazione effettiva e efficace, che conduce poi al successivo monitoraggio.

4. Le attività di informazione e partecipazione nella formazione degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica degli enti locali: il monitoraggio ai sensi dell'art. 39 comma 3, l.r. 65/2014.

Preliminarmente occorre ripercorrere l'evoluzione del monitoraggio nel quinquennio per comprendere meglio poi le conclusioni di cui al paragrafo successivo.

A) Il monitoraggio del Garante regionale nel periodo 2016/2019 sull'attività informative e partecipative delle amministrazioni locali.

Il primo monitoraggio 2017 relativo all'anno 2016 aveva evidenziato la necessità e urgenza di ricondurre l'attività delle amministrazioni locali, ovvero tanto del responsabile del procedimento che elabora il programma delle attività quanto del garante locale chiamato ad attuarlo, ad una piena coerenza e conformità con il dettato della l.r. 65/2014 e con il regolamento 4/R del 14.2.2017, risultando solo il 10% dei 46 documenti inviati conforme alla normativa vigente.

Si era rilevato infatti che, al di là del panorama variegato e contraddittorio relativo agli atti di nomina dei garanti (delibere consiliari, delibere di giunta, determinazioni dirigenziali, decreti sindacali), emergeva una generale incompletezza e non perfetta corrispondenza dei programmi delle attività e dei rapporti dei garanti alle previsioni della l.r. 65/2014 per ciò che concerne l'attività di partecipazione, salvo alcune eccezioni.

Nel monitoraggio 2017, infatti, i programmi delle attività di informazione e partecipazione, che devono essere contenuti nell'atto di avvio del procedimento, in alcuni casi difettavano del tutto, in gran parte si risolvevano in una enunciazione di criteri, propositi o elenco di possibilità, raramente in un vero programma preciso e dettagliato delle attività che devono essere attuate da parte del garante.

Laddove era presente, spesso il programma e di conseguenza il rapporto del garante atteneva alla attività di informazione e solo in alcuni casi specificava le modalità e i tempi della partecipazione.

I rapporti dei garanti, salvo alcuni casi, si limitavano a ripercorrere il procedimento e a comunicare l'assolvimento degli obblighi di pubblicità.

Laddove veniva effettuata una partecipazione, il rapporto del garante si limitava a ripercorrere le iniziative poste in essere, difficilmente enucleava gli esiti della partecipazione ovvero il contributo per la formazione dei contenuti del piano rispetto ai quali l'amministrazione deve compiere le proprie scelte motivando adeguatamente.

Tale carenza e incompletezza dei programmi delle attività e dei rapporti dei garanti, emersa nel monitoraggio 2017 relativo all'anno 2016, si rifletteva anche sulla legittimità del procedimento amministrativo e in via derivata sul provvedimento finale di adozione e approvazione dell'atto di governo del territorio.

L'impostazione radicalmente nuova dettata dalla l.r. 65/2014 imponeva un cambio di rotta nelle attività di informazione e partecipazione, iniziando da una corretta elaborazione dei programmi delle attività contenuti nell'atto di avvio del procedimento e concludendo con un rapporto del garante che desse conto delle effettive e concrete attività di informazione e partecipazione svolte in attuazione del programma, enucleando gli esiti dei contributi pervenuti da sottoporre all'amministrazione in sede di adozione dell'atto di governo del territorio e rispetto ai quali l'amministrazione deve compiere le proprie scelte motivando adeguatamente.

L'intensa attività di coordinamento e supporto metodologico organizzata dal 2017 fino ad oggi¹ dal Garante regionale a favore prioritariamente degli enti locali ha condotto ad un sostanziale

¹ La Regione, tramite il Garante Regionale, ha organizzato e realizzato una intensa attività formativa (tre edizioni annuali del corso di formazione che hanno coinvolto 1500 persone), convegni, la conferenza dei garanti, nonché una costante attività di consulenza attraverso incontri personali con l'ufficio del Garante regionale da parte dei garanti locali in relazione alla comprensione del quadro normativo regionale sulla partecipazione e le tecniche di partecipazione.

miglioramento sul piano quantitativo e qualitativo dei documenti inviati dagli enti locali, come emerso già nel monitoraggio 2018.

Dal monitoraggio 2018 risulta che sono stati inviati nel 2017 n. 111 documenti, di cui il 70 % conforme alla disciplina vigente, medio tempore completata, a fronte di n. 46 documenti inviati nel 2016, di cui solo il 10% risultava perfettamente coerente con la disciplina regionale.

Quasi tutti i programmi delle attività rispecchiavano la l.r. 65 e il regolamento regionale, non limitandosi a enunciare principi e propositi ma dettagliando le attività di informazione e partecipazione.

Conseguentemente, anche i rapporti dei garanti davano atto non solo delle attività di informazione, ma anche delle attività di partecipazione effettivamente svolta.

Nei rapporti tuttavia si registra ancora una difficoltà a estrapolare i risultati della partecipazione da presentare al responsabile del procedimento, a valere quale proposta di contenuto di piano, affinché l'Amministrazione procedente valuti, decida in merito ai risultati e motivi adeguatamente come previsto dalla l.r. 65.

Tale aspetto risulta imprescindibile in quanto costituisce lo scopo al quale tende tutta l'attività di partecipazione come concepita e disciplinata nella l.r. 65.

Valutare, decidere e motivare adeguatamente in sede di adozione sui risultati della partecipazione comporta l'esercizio maturo e consapevole della discrezionalità amministrativa da parte del pianificatore, mentre la partecipazione a volte viene percepita da parte degli enti locali come una indebita ingerenza nelle scelte discrezionali dell'ente pianificatore, altre volte quale strumento di acquisizione del consenso i cui risultati devono perciò essere recepiti pedissequamente.

Entrambe le prospettive tuttavia non rispondono all'ottica della l.r. 65.

Di qui la necessità e la richiesta avanzata da parte degli enti locali di proseguire l'attività di formazione sulla l.r. 65, sul regolamento e sulle linee guida, estendendola non solo a garanti e responsabili del procedimento ma anche agli amministratori locali, nonché agli ordini professionali, dovendo il professionista esterno incaricato essere coinvolto nel percorso partecipativo.

L'attività formativa svolta in collaborazione con Anci Toscana e gli Ordini professionali e i convegni organizzati anche con l'Osservatorio regionale sul paesaggio sulla partecipazione hanno veicolato una "cultura della partecipazione".

Nel monitoraggio 2019, relativo agli atti adottati e inviati nell'anno 2018, sono stati esaminati n. 166 documenti inviati, di cui il 90% sostanzialmente coerenti con la disciplina vigente.

Dall'analisi degli atti degli enti locali sopra indicati è emerso un elevato miglioramento della quantità e qualità di documenti prodotti che attestano una nuova assunzione di consapevolezza e

responsabilità degli enti locali nel rispetto della disciplina partecipativa regionale in relazione al governo del territorio, all'ambiente e al paesaggio.

Il monitoraggio 2020 sull'anno 2019 ha esaminato infine n. 145 documenti inviati nel 2019, dei quali il 94% è risultato sostanzialmente coerente con l'impianto normativo della l.r. 65/2014, del regolamento 4/r/2017 e con le Linee Guida del 2017, confermando quel progressivo miglioramento quantitativo e qualitativo degli atti raggiunto negli anni e riportato nei vari monitoraggi.

In via generale risulta raggiunta una legittimità amministrativa sul piano procedimentale, in termini di costruzione del percorso partecipativo coerentemente con la disciplina partecipativa vigente.

Viene sempre predisposto il programma delle attività di informazione e partecipazione nel rispetto del quadro normativo; l'attività informativa e partecipativa prevista nel programma viene svolta effettivamente e all'esito di questa il rapporto del garante viene predisposto e allegato alla delibera di adozione.

Residuano margini di miglioramento che si pongono sul piano sostanziale, come si dirà, al par. 5

B) Il monitoraggio 2021 sugli atti degli enti locali relativi all'anno 2020.

Il monitoraggio del garante regionale sulle attività di informazione e partecipazione degli enti locali si esprime quindi anche nell'esame degli atti inviati dai garanti locali al garante regionale nel corso del 2020, nel rispetto di quanto previsto dalla l.r. 65/2014 e dal regolamento 4/r/2017, oltre che da quanto emerge nella conferenza dei garanti e nei colloqui e incontri personali e/o richieste di consulenza da parte dei garanti locali.

La valutazione degli atti dei garanti locali ha richiesto anche nel 2020 la raccolta e l'analisi dei seguenti atti: programmi delle attività allegati all'avvio del procedimento, rapporti del garante allegati all'atto di adozione e all'approvazione degli atti di governo del territorio, relazioni sullo stato di attuazione dell'informazione e della partecipazione nel governo del territorio.

Nell'anno 2020 sono pervenuti al Garante regionale n. 149 documenti così suddivisi:

- n. 35 programmi delle attività di informazione e partecipazione, allegati all'atto di avvio del procedimento;
- n. 97 rapporti del garante, allegati alla delibera di adozione e/o approvazione dell'atto di governo del territorio;
- n. 17 relazioni annuali del garante sullo stato di attuazione dell'informazione e della partecipazione nell'anno 2020.

L'istruttoria su tali documenti inviati dai garanti locali al Garante regionale è contenuta nell'Allegato A), parte integrante e sostanziale della presente relazione del Garante regionale, ed è a cura dell'Arch. Marvi Maggio, Direzione Urbanistica e politiche abitative, Ufficio del garante regionale dell'informazione e della partecipazione per il governo del territorio.

Dalla lettura dei 149 documenti emerge che con chiarezza che la pandemia da Covid-19 in atto non solo non ha impedito o limitato la partecipazione, ma ha costretto le amministrazioni e i garanti a individuare o sviluppare ulteriormente nuove forme e modalità di partecipazione, passando da una modalità in presenza quasi esclusiva, attuata finora, ad una modalità digitale attuata o in via esclusiva o comunque sempre contestuale a quella in presenza nell'organizzare gli incontri.

Sul punto sono pervenute richieste di confronto al sottoscritto Garante regionale sia per mail che per telefono, nelle quali è stato evidenziato che le Linee guida prevedevano già almeno una forma di partecipazione digitale e che era sufficiente svilupparle concretamente senza necessità di ulteriori norme o istruzioni tecniche scritte.

L'esperienza di questo anno ha portato frutti inaspettati perché, sia negli incontri realizzati dal garante regionale on line sui piani regionali, sia negli incontri dei garanti locali, la partecipazione è aumentata numericamente grazie alla modalità on line, tanto da suggerire di mantenere tale modalità sempre almeno come modalità alternativa e contestuale a quella in presenza.

L'incontro in presenza tende a privilegiare soggetti già fisicamente presenti nel territorio o comunque vicini, mentre nella modalità on line partecipano anche soggetti interessati ma fisicamente lontani al luogo in cui si svolge l'incontro, con ciò favorendo quel "chiunque vi abbia interesse" di cui all'art. 36 della l.r. 65/2014 che è scollegato dal concetto di residenza e di cittadinanza.

Sempre dall'esame della documentazione inviata sono emerse esperienze di partecipazione ben strutturata nella qualità e quantità delle modalità di coinvolgimento dei vari soggetti, soprattutto laddove le amministrazioni hanno investito anche economicamente risorse umane ed economiche.

I margini di miglioramento, perciò, si pongono a parere di chi scrive sul piano sostanziale e non procedimentale, essendo ormai un dato acquisito dalle amministrazioni locali sul piano procedimentale la necessità di costruire la fase partecipativa tra avvio e adozione nel rispetto della normativa regionale vigente.

Il margine di miglioramento, infatti, riguarda non tanto l'effettività quanto l'efficacia della partecipazione, ovvero la capacità di rendere all'interno della funzione di governo del territorio i risultati della partecipazione efficacemente incidenti sul processo decisionale di piano, in termini di esternazione e motivazione nel processo decisionale delle decisioni assunte dall'amministrazione procedente rispetto ai risultati della partecipazione enucleati nel rapporto del garante.

L'altro margine di miglioramento riguardava l'incidenza della partecipazione sui profili ambientali e paesaggistici sia relativamente alla parte statutaria dei piani territoriali sia relativamente alla pianificazione urbanistica e settoriale, seppur con efficacia diversa.

Profili che incidono sulla legittimità sostanziale del percorso partecipativo essendo tutta l'attività informativa e partecipativa rivolta e finalizzata ad un unico scopo previsto espressamente dalla l.r. 65, in recepimento dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus, ovvero l'incidenza effettiva della partecipazione sul processo decisionale di piano.

5. Conclusioni.

Dall'esame dei n. 149 documenti inviati nel 2020 e valutati ai fini del monitoraggio 2021 possono trarsi alcune conclusioni e proposte di intervento.

La l.r. 65/2014 contiene obblighi partecipativi di particolare ampiezza e profondità sul piano oggettivo e soggettivo che costituiscono, peraltro, parametro di legittimità amministrativa di tutti gli atti di governo del territorio.

Fin dal 2016, la Regione Toscana, tramite il Garante regionale, ha quindi accompagnato le amministrazioni locali da un lato garantendo una formazione continua sul territorio, dall'altro assicurando ove possibile anche una semplificazione normativa da questi auspicata (livelli prestazionali ampi nel regolamento, linee guida con livelli partecipativi minimi, modifica legislativa del 2019) che rendesse "raggiungibile" l'obiettivo partecipativo della l.r. 65/2014.

Allo stato, si può ritenere raggiunta in via generale una legittimità formale del percorso partecipativo ovvero dell'iter procedimentale.

Allo stesso tempo si ritiene che debbano essere maggiormente perseguiti quei profili che incidono sulla "legittimità sostanziale" del percorso partecipativo attraverso quello snodo fondamentale dato dal "combinato disposto previsto nell'art. 36 della l.r. 65/2014", ovvero i risultati della partecipazione espressi nel rapporto del garante a valere quale proposta di contenuto di piano da un lato e dall'altro la decisione motivata sui risultati della partecipazione espressa nella delibera di adozione dall'amministrazione precedente.

In altri termini, la capacità di rendere all'interno del procedimento pianificatorio i risultati della partecipazione effettivamente ed efficacemente incidenti sul processo decisionale di piano, in termini di esternazione dei risultati nel rapporto del garante e al tempo stesso corrispondente decisione e motivazione espressa dall'amministrazione nel processo decisionale rispetto ai risultati della partecipazione.

La sfida, sotto tale profilo, pare ancora aperta nel realizzare una piena conformità sostanziale, oltre che formale, alla l.r. 65 e prima ancora alla Convenzione di Aarhus, alla Convenzione Europea del Paesaggio e alla Carta di Nizza.

La seconda sfida ancora aperta, a parere di chi scrive, consiste nel realizzare la partecipazione del paesaggio e nel paesaggio a partire da una concezione democratica di paesaggio inteso come volano di sviluppo sostenibile, non limitata alla sola verifica di conformità al Piano paesaggistico.

Questa sfida si esprime non solo nella costruzione dello statuto del territorio dei piani territoriali con il pieno coinvolgimento della collettività, per il quale sussiste un espresso obbligo legislativo non ancora pienamente compreso (art. 6 della l.r. 65/2014), ma anche nella costruzione di altri strumenti di pianificazione, dai progetti di paesaggio regionali ai piani urbanistici comunali.

La terza sfida, ancora aperta, attiene ai profili ambientali, ovvero alla costruzione della partecipazione come strumento di verifica della sostenibilità e circolarità delle risorse e conseguentemente l'assunzione sempre maggiore del principio dello sviluppo sostenibile quale cardine della motivazione adeguata delle decisioni assunte dall'amministrazione sui risultati della partecipazione.

Le ragioni per cui dette sfide possono considerarsi ancora aperte sono molteplici e di diversa natura e pare doveroso esaminarle per indicare prospettive di riforma.

In primo luogo vi è una ragione culturale.

L'attività partecipativa, per sua natura, può prestarsi a varie finalità: si pensi a quella di strumento di acquisizione del consenso, come pure quella di marketing territoriale, o altre.

Sono finalità di per sé legittime sul piano politico e culturale ma diverse ed ulteriori rispetto a quella prevista dalla l.r. 65/2014, ovvero di introdurre la democrazia partecipativa nella costruzione del processo decisionale di piano con la "pretesa" di incidere sullo stesso, salvaguardando al tempo stesso l'ampiezza della discrezionalità del potere pianificatorio.

Tale finalità implica in primis una trasparenza della amministrazione sui limiti e vincoli che lo stesso potere discrezionale incontra rispetto al piano specifico, la capacità quindi di orientare in maniera utile ed efficace i contributi partecipativi sugli spazi di discrezionalità amministrativa e infine l'esercizio maturo e consapevole della discrezionalità amministrativa da parte del pianificatore sia nel decidere sui risultati della partecipazione che nel motivare espressamente.

Nel suo complesso questa attività implica una volontà politica forte e precisa di costruire insieme il processo decisionale, di mettersi in discussione ascoltando e condividendo con il territorio le criticità e di decidere e motivare senza la paura di non poter soddisfare tutti.

Sotto questo profilo, dunque, si rileva una resistenza o difficoltà culturale delle amministrazioni nel perseguire pienamente l'ampiezza e la profondità di contenuto degli obblighi partecipativi della legge regionale.

In secondo luogo vi è una ragione strutturale.

La partecipazione così come concepita nella l.r. 65/2014 e con particolare riferimento alle tre sfide ancora aperte implica competenze e professionalità specifiche ed elevate dal punto di vista tecnico, non sempre rintracciabili all'interno delle amministrazioni locali e neppure facilmente reperibili sul mercato.

Non sono sufficienti a tal fine profili professionali legati solo alla comunicazione (facilitatori, giornalisti, mediatori culturali o sondaggisti), dovendo l'amministrazione (il garante, il rup, il progettista, l'amministratore, ecc.) tradurre alla collettività in maniera comprensibile contenuti altamente tecnici del piano, spiegare limiti e vincoli, acquisirne i contributi e tradurli in termini di pianificazione e progettazione territoriale e urbanistica, anche sul piano paesaggistico e ambientale, all'interno del rapporto del garante.

La mancata fioritura degli Osservatori locali sul paesaggio peraltro ha lasciato soli i garanti locali nella realizzazione della partecipazione paesaggistica.

Ciò implica molto spesso la necessità di affidare a professionisti esperti esterni all'ente detti compiti per la strutturale carenza di risorse umane interne all'amministrazione dotate di competenza e professionalità specifica sul piano della comunicazione e/o sul piano delle competenze urbanistiche.

In terzo luogo vi è una ragione economica.

Detta attività partecipativa, per le ragioni suddette, implica un impegno di risorse economiche per l'attività di informazione e comunicazione, per la realizzazione del percorso partecipativo e per il reperimento di professionalità e competenze specifiche, spesso inesistenti soprattutto nei Comuni medio-piccoli (236 Comuni hanno una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti).

Le risorse di bilancio da destinare alla partecipazione in realtà non costituiscono spese obbligatorie per legge o per contratto, bensì spese discrezionali che spesso vengono ridotte soprattutto per garantire servizi alla persona.

E l'attuale situazione di emergenza sanitaria, che aggraverà i bilanci degli enti locali, indurrà ancor più verso detta riduzione per garantire servizi prioritari alla collettività.

Esperienze qualificanti di percorsi partecipativi si sono riscontrate, a dire il vero, più diffusamente in relazione a P.S.I. e a P.I.U., per i quali i Comuni hanno attinto a finanziamenti regionali assegnati tramite bando che individuava tra i criteri di attribuzione del punteggio anche il percorso partecipativo.

In questo contesto la prospettiva di riforma pare evidente: o si sostiene da un punto vista culturale ed economico l'attività partecipativa degli enti locali come prevista dalla l.r. 65/2014 oppure occorre ripensare il regime giuridico della democrazia partecipativa così come prevista nella l.r. 65/2014.

La l.r. 65/2014 ha proceduralizzato la partecipazione, a differenza di altre Regioni, introducendo obblighi informativi e partecipativi nel procedimento pianificatorio e la "pretesa" di incidenza dei risultati della partecipazione sul processo decisionale di piano ovvero in termini di decisione adeguatamente motivata sugli stessi, a partire proprio dallo statuto del territorio.

A normativa invariata, i nuovi obblighi informativi e partecipativi previsti dalla l.r. 65/2014 richiedono quindi la previsione di strumenti di sostegno agli enti locali in termini di formazione continua e finanziamenti che consentano agli stessi il reperimento di risorse umane e economiche necessarie per la costruzione di una partecipazione rispondente in termini di legittimità formale e sostanziale.

Per questa ragione nel programma del Garante regionale per il 2021 abbiamo previsto:

- a) Sul piano formativo, in primo luogo, un convegno sulle diverse forme della partecipazione: “Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e partecipazione nel governo del territorio a confronto”; in secondo luogo, la riformulazione del corso di formazione per i garanti e gli enti locali su due moduli:
 - il primo modulo con lezioni specifiche aventi ad oggetto la materia governo del territorio, la materia paesaggio e il piano paesaggistico e la materia ambiente, per approfondire la pianificazione prevista a livello nazionale e regionale nelle varie materie; e ciò nella consapevolezza che spesso i garanti incaricati sono scelti all'interno dell'ufficio del Consiglio o dell'Urp, in ogni caso privi di competenza specifica nelle materie suddette. Il corso si avvarrà sia di professionisti o professori incaricati, sia di professionalità interne alla Direzione Urbanistica e Politiche abitative;
 - Il secondo modulo dedicato alla informazione e comunicazione, con la collaborazione di Fondazione Sistema Toscana.

L'emergenza sanitaria in atto, che ha interessato il 2020 e interessa anche il 2021, ha costretto a rivedere la tempistica del corso di formazione e a ripensare le modalità sia della formazione che della partecipazione in generale.

- b) Sul piano partecipativo per le attività di competenza del Garante regionale sui piani regionali, certamente la partecipazione digitale, prevista già nelle Linee Guida sui livelli partecipativi uniformi, approvate con DGR 1112/2017, è destinata in questo tempo ad una implementazione per garantire il distanziamento sociale; allo stesso tempo, gli incontri pubblici invece di svolgersi in forma assembleare potranno e dovranno svolgersi in modalità on line e ove consentito anche in presenza nel rispetto delle distanze previste.

Nella riprogrammazione delle attività suddette quindi la collaborazione con Fondazione Sistema Toscana risulta imprescindibile.

- c) Infine, preme segnalare, per quanto sopra esposto, l'opportunità di forme di sostegno economico alle amministrazioni locali per strutturare le attività partecipative di loro competenza, sia in virtù dell'art. 40 della l.r. 65/2014 “Sostegno regionale alla informazione e partecipazione nel governo del territorio”, sia in considerazione della riscontrata proficuità

dei finanziamenti concessi per PSI e PIU, anche sul piano partecipativo, sia infine per le costanti richieste a tal fine da parte dei garanti locali.

Alla luce di quanto sopra esposto, mi preme quindi ringraziare particolarmente tutta la struttura regionale, imprescindibile per la realizzazione di quanto realizzato e meglio descritto in questa relazione; in particolare l'Arch. Marvi Maggio dell'Ufficio del Garante Regionale, Gianluca Cacioli e più in generale la Direzione Urbanistica, la Direzione Formazione e la Fondazione Sistema Toscana.

Firenze, 29.04.2021

Il Garante regionale dell'informazione e della partecipazione
(Avv. Francesca De Santis)