

Estratto Verbale del Tavolo di Concertazione del 18 maggio 2004
Presidenza della Giunta Regionale – Sala Giunta

Ordine del giorno: Proposta di modifica della Legge Regionale n.49/1999. “Norme in materia di programmazione regionale”.

Cavalieri (Dirigente Regionale)

Introduce la riunione in assenza dell' Assessore Montemagni

Indica i motivi che rendono oggi necessaria una modifica alla legge n. 49/1999, che comunque si è rivelata positiva ed innovativa per alcuni suoi contenuti (es. introduzione pratica concertazione, raccordo tra i diversi livelli di programmazione generale e settoriale).

Un primo motivo è rappresentato dal principio di sussidiarietà istituzionale, introdotto dalla modifica del titolo V della costituzione : infatti non vi sono rapporti gerarchici ad ogni livello istituzionale, ma piu' che altro un modello a “ rete”.

In questa direzione con il PRS 2003-2005, rendendo fruttuosa l' esperienza del patto per lo sviluppo locale (Pasl), si è individuato uno strumento elastico, basato su una adesione volontaria al processo concertativo e pattizio, che è idoneo a permettere queste nuove relazioni tra i soggetti istituzionali sulle priorità di tipo programmatico . Altro motivo è rappresentato dalla circostanza che la programmazione sempre di piu' deve mettere insieme forze e risorse di soggetti diversi (pubblici, privati, associazioni rappresentanza) e trovare nel livello provinciale uno snodo intermedio, capace di coagulare i momenti concertativi tra i vari livelli istituzionali e tra questi e le varie forze sociali pubbliche e private presenti sul territorio.

Indica inoltre che la nuova versione della legge prevede un forte rapporto con la legge sul governo del territorio e quella sulla pianificazione territoriale, rafforzando le attività di concertazione già previste dalla legge regionale 49/1999.

Rileva come nella prassi applicativa vi è stata dapprima una concertazione dei livelli istituzionali seguita poi da una concertazione generale.Nel testo riformulato dell' art. 15 , sono stati inseriti nuovi criteri che rinviano anche alla esperienza fruttuosa degli accordi di concertazione interscambi.

Si sofferma da ultimo sul rapporto della nuova versione della legge con il nuovo Statuto della regione Toscana, per sottolineare come si è ricercata una coerenza con le norme statutarie che ripartiscono le competenze tra Consiglio e Giunta stabilendo che gli atti di programmazione vanno tutti in Consiglio, mentre i processi attuativi vanno in Giunta che riferisce successivamente in Consiglio.

Silvestri (Cgil)

Ritiene molto importante questa legge, che segue a ruota il patto per lo sviluppo del 30 marzo 2004 e l'approvazione in prima lettura dello Statuto. Rileva però uno scarto tra le motivazioni sottostanti alle modifiche proposte e l'articolato normativo.

Sostiene che la concertazione era già presente nella legge 49/1999 ed informava l'intero processo di programmazione. Sui soggetti della programmazione negoziata e della concertazione osserva che non si tratta di adesione volontaria, perché la stessa legge ne fissava le modalità attuative e nella pratica non mancano dei riferimenti vincolanti.

Ricorda ad esempio l'esercizio dei fondi comunitari o alle leggi regionali istitutive dei PISL ovvero della Società della salute, dove è alquanto esplicito il vincolo della concertazione all'interno della programmazione negoziata.

Nei nuovi articoli 10 bis e 10 ter non si trova però traccia di questo vincolo e considera ciò negativo e deludente perché non si recepisce come si dovrebbe quanto di positivo si è realizzato in tema di concertazione nella concreta prassi negoziale e da ultimo nel Patto per lo Sviluppo.

Si sofferma quindi sul rapporto tra concertazione e governance cooperativa, indicando che la prima istruisce la seconda e che mentre nella concertazione si condividono scelte ed obiettivi, nella governance i soggetti sono più numerosi in quanto vi partecipano tutti coloro che sono in concreto utili a rendere operativo il progetto. Non condivide la formulazione dell'art. 15 nel quale la concertazione istituzionale precede quella sociale.

Baccetti (Confindustria)

Formula osservazioni di carattere generale e richiama la necessità considerato che si modifica una legge così importante che siano previsti in maniera chiara alcuni principi che riguardino concertazione, ascolto parti sociali, linee di condivisione, procedure trasparenti. Sulla concertazione rileva che essa è un metodo di governo e non una procedura e che alla luce di questo, in quanto fondata sull'ascolto preventivo delle istanze parti sociali,

dovrebbe precedere la concertazione istituzionale, finalizzata invece a rendere praticabile il potere decisionale che spetta agli enti pubblici.

Esprime perplessità e preoccupazione su come tradurre in legge il nuovo articolo dello Statuto che legittima il Consiglio a fornire indirizzi sull'attività di concertazione

Non gli sembra che la concertazione trovi sufficiente spazio nei PASL ,che sono preceduti da protocolli di intesa volontari tra enti pubblici e che assomigliano piu' che altro ad atti di governance cooperativa ossia di programmazione negoziata.

Segnala un aspetto ulteriore che riguarda il necessario coordinamento con la pianificazione urbanistica, in quanto occorre rintracciare strumenti che diano la possibilità di programmare anche dal punto vista economico lo sviluppo di un territorio e che siano idonei in particolare a dare quadro generale a chi vuole investire in Toscana ed ad esempio alla ricerca di una collocazione territoriale per un impianto di una certa dimensione.

Salvadori (Cisl)

Considera la revisione della legge 49 un passaggio importante, che deve tener conto dello Statuto ma anche del recente Patto per lo sviluppo .

Indica che su un impianto normativo conosciuto, vi sono novità politiche che vanno chiarite.

Sottolinea che la scelta che è stata fatta nel Patto è stata fondamentale di considerare la concertazione non come metodo ma come l'assunzione di responsabilità tra soggetti . In essa cioè si coglie l'assunzione di un ruolo che va al di là della partecipazione ad un tavolo e riguarda una serie di impegni che i soggetti devono assumere.

Trova che questo taglio politico , per meglio dire di indirizzo, dovrebbe essere ribadito nella modifica della legge 49.

Ritiene inoltre che bisognerebbe inserire la governance cooperativa come elemento successivo alla programmazione ma importante per la realizzazione delle scelte di carattere programmatico, magari utilizzando espressamente questo termine governance nell' art. 16 , in tema di “ valutazione, monitoraggio e verifica”

Per le considerazioni di cui sopra propone inoltre di sostituire nell' art. 3 la parola metodo riferita alla concertazione e di affermare maggiormente sul modello del Patto per lo sviluppo, il concetto di responsabilità piu' che quello di coordinamento operativo .

Sull' art 9 esprime perplessità sulla data del 31 maggio entro la quale la giunta dovrebbe adottare il D.P.E.F. e ritiene preferibile spostare tale termine al 30 giugno anche per tener conto delle indicazioni che vengono dal livello nazionale.

Lamenta poi un difetto di coordinamento tra l' art. 10 comma 6 e l' art. 10 bis primo comma, riguardo alle date ivi previste per gli adempimenti della Giunta (31 ottobre, 31 dicembre).

All' art.10 ter definendo i soggetti che stipulano il PASL (patto per lo sviluppo locale) si fa riferimento ad altri soggetti pubblici e privati, invece bisognerebbe inserire una definizione meno generica e con maggiore efficacia parlare di "soggetti economici e sociali".

L' obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di conciliare le scelte di programmazione che vengono dall' alto con quelle che vengono formulate dal basso, e cio' richiede che ci sia adeguato spazio alla contrattazione a livello locale. Per recuperare la programmazione dal basso in modo che nel territorio decidano una pluralità di soggetti, propone di inserire nell' art. 15 un comma che preveda espressamente la scelta concertativa nella definizione dei progetti da parte dei comuni e province;

Cavalieri (Dirigente regionale)

Interviene nuovamente per precisare che il concetto di governance è contenuto nel PRS 2003-2005. Ma non è una governance per fare :dopo la modifica al titolo V della Costituzione i rapporti tra istituzioni non si regolano infatti con le norme ma all' interno di negoziazione sulle scelte da fare tra una serie di priorità .

Sottolinea che non si è voluto indebolire la concertazione ma che per correttezza istituzionale la Regione Toscana non puo' piu' dire come devono fare la concertazione gli enti locali (la provincia ed il comune)

La logica della governance è di essere uno strumento elastico, che abbia integrazioni tra livelli istituzionali e tra piani settoriali

.L' intesa istituzionale tra regione e provincia è il momento preliminare del Pasl che è un patto negoziato con tutte le forze presenti sul territorio che si impegnano per parte loro e sono responsabili.

Per quanto riguarda l' art 10 ter terzo comma, non c'è problema a meglio definirlo e dire che vi partecipano i soggetti sociali.

Cecchi (Ass. Ambientaliste)

Condivide le perplessità espresse dalle OOSS , su un testo che appare poco chiaro, rispetto al Pasl.

Concertazione non è solo ascolto delle parti sociali ma condivisione di un progetto e nel Patto per lo sviluppo si è sentito il bisogno di indicare governance cooperativa, proprio per indicare che l'esperienza toscana sulla concertazione ha fatto progressi.

Ma nell' articolato normativo i soggetti della concertazione sono soggetti anche della governance cooperativa, e così l' impianto che si è discusso nel Patto, viene ora reso confuso.

Altro problema non risolto è quello della natura delle associazioni ambientaliste che se sono presenti a seconda del tema, viene contraddetto quanto previsto nel Patto.

Occorre invece adeguata rappresentanza associazioni ambientaliste nell'ottica di una visione allargata della concertazione .

Altro punto su cui abbiamo perplessità, riguarda il discorso sulla valutazione integrata: se ci si richiama alla legge n. 5 /1995 che è punto di riferimento per tutti, la valutazione ambientale deve comprendere le altre valutazioni e non essere una componente di esse.

Ritiene infine che la prevista abrogazione dell' art. 14 cancella anche in contemporanea le esperienze introdotte dalle agende 21 locali e che questa non è una operazione banale, perché a livello internazionale tale strumentazione è stata ritenuta valida e ridefinita nei contenuti (vertice Johannesburg del 2003).

Certosi (URPT)

E' presente in sostituzione del Presidente della Provincia.

Da' un giudizio sostanzialmente positivo sulle modifiche proposte che erano state richieste dagli enti locali prima della riforma statutaria.

Ritiene positiva la scelta dell' ambito provinciale come punto di riferimento della programmazione anche per valorizzare la specifica identità dei territori.

Sottolinea l'esigenza di riportare con una visione complessiva le competenze che facevano capo agli enti locali e rendere omogenea la programmazione in tutti i settori.

I progetti integrati e l' attuazione del principio di sussidiarietà (es. obiettivo 2 , pils) hanno rafforzato presenza concertativi dell' ente locale. Occorre infine cercare con un approccio non burocratico la forma in cui si individua a livello locale chi sono i soggetti della concertazione e della governance, attraverso strumenti operativi elastici e che tengano conto delle varie sfaccettature territoriali.

Marchiani (UIL)

Condivide le osservazioni formulate da Salvatori e Silvestri

La formulazione dell' art. 15 non gli piace perché parla di concertazione istituzionale e sociale. La concertazione è una cosa, i rapporti tra le istituzioni sono un' altra cosa. La concertazione si riferisce a rapporti tra istituzioni e parti sociali ma essa deve precedere sempre gli aspetti istituzionali perché non si possono estendere ad altri soggetti decisioni già prese da altri. La concertazione è una valorizzazione delle parti sociali, ma è anche una libera scelta, finalizzata non solo a conoscere ma anche ad assumersi delle responsabilità.

Non è obbligo per nessuno ma non va bene che essa venga annacquata.

Nella esperienza di contrattazione programmata dei patti territoriali se emergevano soluzioni alternative era previsto lo strumento della conferenza dei servizi che poteva poi provvedere a modifiche carattere programmatico ed urbanistico .

Con questa proposta che esce dalla giunta la situazione peggiora e contraddice il Patto che abbiamo di recente firmato.

il Pasi prende soltanto atto e si raccorda con quello che c'è , non è in condizione di proporre alcunché di carattere innovativo e impedisce qualsiasi gestione elastica di rapporti economici e sociali.

Ciulli (CNA)

Rileva la difficoltà del processo di decentramento e sottolinea come anche questa modifica si colloca nel quadro di queste difficoltà.

In molti territori la concertazione è carente, fissare una serie di paletti può migliorare la situazione, ma occorre trovare un equilibrio nel rispetto dell' autonomia degli enti locali.

Condivide la necessità di posticipare il tavolo di concertazione : alla giunta e gli enti locali spetta infatti la decisione finale. Non ritiene invece necessaria la partecipazione degli enti locali a questo tavolo, perché è la regione il soggetto istituzionale con cui le parti rappresentate devono concertare

Passando all' articolato, ritiene che il termine di adozione della giunta della presentazione del progetto del programma regionale di sviluppo potrebbe essere accorciato , mentre è d' accordo sull' allungamento al 30 giugno anziché al 30 maggio del termine entro il quale la giunta deve adottare il D:P:E:F:

Propone infine di aggiungere all' art. 10 comma 1- in tema di piani e programmi regionali il seguente inciso " secondo modalità definite dai soggetti partecipanti al tavolo di concertazione generale " .

Morelli (Anci)

Osserva che il Pasl risponde alla necessità di calare la concertazione regionale a livello locale e che prima viene definito un protocollo di intesa,(regione, enti locali) che apre la discussione per definire il Pasl di quel determinato territorio.

Nella legge dobbiamo vedere non solo il tentativo di rendere aderente la legge regionale 49/99 al nuovo quadro istituzionale, ma di individuarla come strumento che trasferisca sul territorio la possibilità di portare programmazione, concertazione e governance, con elementi di premialità per chi si muove con coerenza di comportamenti.

Sono presenti le esigenze di costruire un percorso coerente, non fare defilare nessuno e fare assumere a tutti i soggetti le proprie responsabilità.

Individua quindi tre necessità ineludibili :programmazione concertazione e governance
E' d' accordo con chi sostiene che la regione non puo' regolare in una legge come si fa la concertazione a livello locale .

Sbranti (Confesercenti)

Rileva che l' esperienza ha dimostrato che la concertazione a livello locale (es.normative settore-parco progetti, pisl) ha funzionato meno bene che nel livello regionale.

Bisogna tener conto che se pur vi sono buone norme a livello regionale nel nostro territorio non mancano pero' difficoltà sul territorio. Il nuovo strumento della governance va introdotto con equilibrio e senza alimentare confusione..

Richiama la necessità di distinguere le funzioni istituzionali da quelle politiche.

Ci sono infatti dei piani diversi: se si parla di concertazione il tavolo è politico ed è finalizzato all' accordo tra parti sociali e istituzioni.

Il confronto cioè deve essere svolto in sede politica- ed una volta definite le politiche si passa alla fase istituzionale.

Per la governance osserva che se c'è un livello regionale di programmazione ampia, vi deve essere specularmente un livello locale nel quale avviare un rapporto a rete.

Contri (Confcooperative)

Afferma di aspettarsi da questa proposta di legge la piena riconferma delle linee di indirizzo definite nel patto e orientate al nuovo Statuto.

Sottolinea che la concertazione deve essere elemento di forza ai livelli locali e non condivide che la concertazione istituzionale debba precedere quella sociale.

Piuttosto tra i due momenti gli sembra debba esserci un raccordo. Rileva che nel Pasl occorre esplicitare meglio la concertazione.e che il termine privati deve essere sostituito in alcuni punti dell' articolato con "parti sociali".

E' d' accordo con chi sostiene che è opportuno allungare al 30 giugno maggio il termine entro il quale la giunta deve adottare il D.P.E.F.

Caruso (Api Toscana)

Ritiene che la concertazione sia fundamentalmente un metodo per un maggiore coinvolgimento e responsabilità e sostiene che in una legge si puo' affermare che la concertazione fa parte del metodo, senza per questo dover elencare metodi e strumenti che devono attuare gli enti locali e quindi ledere la loro autonomia.

Su questa materia, nonostante le evidenti difficoltà, è fondamentale fare una legge chiara, che eviti al massimo le interpretazioni.

In caso contrario si corre il rischio di spingere degli enti a non tener conto del percorso che abbiamo seguito.

Sostiene che è necessario approfondire meglio. l'articolato normativo che cosi' come formulato lascia molti dubbi e potrebbe avere troppe e diverse soluzioni sul territorio regionale.

Pierangioli (Cia)

Considera che tra la concertazione del 1993 e quella di oggi vi è stato un enorme cambiamento-.e che essa ha assunto temi diversi. Occorre tenerne conto in questa fase che tocca Statuto, Patto, nuova legge sulla programmazione.

Ad esempio con le sei sfide del Patto del 30 marzo si è passati alla pretesa di governare un territorio, di governare il sociale.

Il patto si è fatto carico di problematiche che attengono sia al territorio, sia alla governance

Ma mentre nel Patto del 30 marzo viene distinta la concertazione dalla governance, nella proposta della giunta questa distinzione manca .

L' art. 10 è formulato in maniera molto confusa , bisognerebbe scrivere che c'è una concertazione cui segue una governance.

Picchi (Confcommercio)

Esprime un giudizio positivo sulle modifiche proposte alla legge 49/99, fermo restando che a livello locale occorre fare delle scelte chiare per non vanificare politiche del lavoro e quello che è stato fatto a livello concertativo regionale.

Non si deve ovviamente mettere in discussione il principio di sussidiarietà che ispira l' azione degli enti locali, ma

Bisogna porre maggiore attenzione e verificare l' impatto socio- economico delle scelte da fare .

E' d' accordo con chi sostiene che la programmazione condivisa aai vari livelli istituzionali deve avere dei meccanismi di premialità .

Guidi (Assessore Regionale)

Ringrazia a nome della giunta i partecipanti a questo dibattito ricco contenuti in un momento obiettivamente difficile per rivedere la legge di programmazione , nel quale vi è difficoltà di rapportare con il tecnicismo giuridico la governance, Giudica molto stimolante il confronto intercorso e ritiene che gli spunti prodotti meritano riflessione e rilettura attenta per rapportare nel modo migliore la concertazione in sede locale, con regole condivise

Cavalieri (Dirigente Regionale)

Richiede di continuare la discussione in un tavolo di natura tecnica Tavolo di natura Ringrazia per i contributi su queste tematiche impegnative e nuove, meritevoli di seri approfondimenti.

Rileva che se il termine PASL puo' presentare aspetti di ambiguità , nella strumentazione potrebbe usato un altro termine come hanno fatto ad es. nelle Marche e nella regione Emilia –Romagna.

Ribadisce che concertazione/governance a livello regionale e locale sono diverse e che la Regione ha una concezione non centralistica della concertazione e che ci sono evidentemente punti politici che saranno risolti dal livello politico.

Ricorda che si tratta di una proposta di legge che dovrà andare in Consiglio , dove ci sarà una grande discussione per quanto riguarda la modifica statutaria approvata in prima lettura di indubbia rilevanza per gli atti di programmazione secondo cui “il Consiglio viene informato dell’ avvio di un processo di concertazione e puo’ dettare indirizzi alla Giunta “
Il tavolo di natura tecnica viene convocato per il 1/6 alle ore 14,30

Firenze, 18 maggio 2004