



REGIONE TOSCANA Consiglio Regionale

RISOLUZIONE n. 168 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 19 dicembre 2012

OGGETTO: In merito agli orientamenti per la revisione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

Il Consiglio regionale

Vista la relazione finale della Prima Commissione consiliare in merito alla valutazione dei risultati e degli impatti della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), dedicata ai percorsi partecipativi, nella quale viene riassunto il percorso di valutazione e di indagine conoscitiva sulla l.r. 69/2007, promosso e svolto in questi mesi dalla Prima Commissione stessa, di concerto con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e della Portavoce dell'opposizione;

Esprime apprezzamento

per i contenuti della relazione stessa, dalla quale emerge un percorso assai fruttuoso che ha coinvolto cittadini, enti locali e Consiglio regionale, evidenziando un'ampia volontà di collaborazione di tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione.

Ritenuto, inoltre, che l'indagine conoscitiva nel suo complesso abbia fatto emergere differenti valutazioni sugli effetti prodotti dalla l.r. 69/2007, che tuttavia non fanno venire meno l'opportunità di uno strumento legislativo in tema di partecipazione, pur con l'introduzione di alcune importanti modifiche ed innovazioni che permettano di superare le criticità emerse;

Considerato necessario valorizzare i percorsi partecipativi sulle grandi opere di interesse regionale e sugli atti di pianificazione e di governo del territorio, rendendo obbligatoria la partecipazione almeno nei processi di redazione del piano di indirizzo territoriale, dei piani territoriali di coordinamento, dei piani strutturali e dei regolamenti urbanistici;

Tenuto conto che la relazione della Prima Commissione, mentre indica i principali problemi aperti, chiede al Consiglio di esprimere indirizzi sul proseguimento dell'attività, proponendo al riguardo "la costituzione di un Gruppo di lavoro tecnico misto, composto da dirigenti e funzionari sia della Giunta sia del Consiglio", e che "tale gruppo di lavoro dovrà avere il compito di predisporre un testo di legge, anche ad ipotesi alternative, da presentare anche per stati di avanzamento in Prima Commissione, che tenga conto sia delle indicazioni del Consiglio che degli orientamenti della Giunta."

Esprime

la propria adesione alla formazione del gruppo di lavoro di cui trattasi e con essa le proprie indicazioni al riguardo, sintetizzate nei seguenti punti, indicati con riferimento ai vari capi e alle diverse sezioni nelle quali si articola la l.r. 69/2007:

Capo I - Principi e organo

a) Principi e finalità

I principi e le finalità della legge, così come indicati dall'attuale articolo 1, rimangono pienamente validi, e possono essere semplificati al fine di rendere più sintetica e incisiva l'enunciazione dei vari obiettivi.

In particolare, va riconfermato e rafforzato il principio esposto negli articoli 15 e 17 della legge, laddove si affronta il problema del rapporto tra i processi partecipativi e le decisioni politico-amministrative relative all'oggetto della partecipazione. Ciò nel senso che la legge, mentre esclude il principio secondo cui gli esiti di un processo partecipativo debbano essere vincolanti per il decisore politico, afferma nel contempo un principio di accountability democratica, secondo il quale il decisore politico si impegna a "tener conto" dei risultati del processo partecipativo, ed a motivare pubblicamente le ragioni che possono portare anche ad un "parziale o mancato accoglimento" dei suoi risultati. La partecipazione è dunque concepita come una fase preliminare del processo decisionale, non come il luogo o il momento

in cui si prendono decisioni. Si ritiene che questo principio si conferma il fulcro della legge, ma che vada conseguentemente rafforzato, in quanto permette di concepire in modo corretto il rapporto tra il ruolo che i cittadini possono svolgere ai fini di una migliore costruzione delle scelte politiche e amministrative e la responsabilità che, comunque, spetta alle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Per quanto riguarda le materie sulle quali potranno essere attivati gli strumenti di partecipazione indicati dalla legge, si prevede che esse siano riconducibili in via prioritaria alle grandi opere o alle politiche di diretta competenza della Regione e degli enti locali, secondo criteri ed indirizzi stabiliti periodicamente dal Consiglio regionale.

b) Autorità regionale per la partecipazione

Al riguardo si ritiene necessario:

1. confermare l'indipendenza dell'organo di garanzia cui la legge affida molti compiti di gestione della legge e, in particolare, il compito di valutazione e ammissione delle domande di sostegno ai processi partecipativi;
2. confermare l'opzione che tale organo venga nominato dal Consiglio regionale, attraverso procedure che assicurino la competenza, l'autorevolezza e l'indipendenza delle personalità chiamate a comporlo;
3. superare il carattere monocratico di tale organo andando in direzione di un organo collegiale di garanzia, di dimensioni comunque ristrette;
4. assicurare il raccordo con la figura di garanzia prevista dalla legge regionale 1/2005 sul governo del territorio, ciò anche attraverso la definizione di modalità attraverso le quali tale figura possa essere associata al nuovo organo di garanzia di cui al precedente punto 3. Ciò con particolare riguardo ai procedimenti concernenti attività regolate dalla citata l.r. 1/2005.

Capo II - Dibattito Pubblico sui grandi interventi

Considerato che questa parte della legge, per varie ragioni, è rimasta inapplicata, occorre che su questo versante l'intervento di revisione legislativa sia volto a rafforzarne l'incisività. Al riguardo riteniamo necessario introdurre la previsione dell'obbligatorietà dell'apertura di un dibattito pubblico (intendendo per "Dibattito pubblico", così come nel testo attuale della legge, un processo di discussione pubblica che segua il modello di svolgimento del *débat Public* presente nella legislazione statale francese), secondo i criteri che seguono:

1. fissazione delle soglie fisiche e/o finanziarie di un'opera che rendano obbligatoria l'apertura di un dibattito pubblico;
2. fissazione delle modalità con cui si può richiedere l'apertura di un dibattito pubblico anche al di sotto delle soglie sopra definite;
3. impegno della Regione a sottoporre a dibattito pubblico tutte le opere di propria esclusiva competenza, sopra le soglie sopra definite;
4. impegno a sottoporre, secondo le modalità sopra definite, a dibattito pubblico le opere di interesse strategico ex l.r. 35/2011;
5. impegno della Regione, sempre al di sopra delle soglie sopra definite, a sottoporre a dibattito pubblico i pareri di propria competenza, relativi anche ad opere la cui titolarità spetti ad altri soggetti, in tempi e modi rispettosi dei vincoli eventualmente posti da leggi e regolamenti nazionali;
6. nei casi in cui è prevista la obbligatorietà del dibattito pubblico, i relativi costi dovranno essere previsti come quota definita nell'ambito del quadro finanziario dell'opera di cui trattasi;
7. per i casi in cui il dibattito pubblico non sia previsto come obbligatorio si dovrà prevedere che le risorse eventualmente destinate al dibattito pubblico obbligatorio non esauriscano i fondi destinati agli altri percorsi partecipativi;
8. prevedere percorsi partecipativi sugli atti di pianificazione e di governo del territorio, definendo i casi e le modalità della partecipazione nei processi di redazione del piano di indirizzo territoriale, dei piani territoriali di coordinamento e dei piani strutturali e dei regolamenti urbanistici.

Per quanto riguarda, infine, la fase del procedimento nella quale è ancora possibile lo svolgimento di un dibattito pubblico, si ritiene necessario andare ad una modifica dell'attuale testo il quale prevede che esso possa svolgersi solo "nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare". Si tratta di formulazione che si è rivelata troppo restrittiva e ha contribuito a rendere inapplicato, finora, tale istituto. Per questo occorre cambiare questa indicazione, introducendo il principio secondo il quale un dibattito pubblico si debba svolgere di norma nelle fasi preliminari di un progetto, ma che comunque lo si possa sempre svolgere entro un certo termine da definire quale, ad esempio, entro l'avvenuta predisposizione di un progetto esecutivo.

Capo III – Formazione

Si tratta di sostenere le iniziative rivolte a elevare la formazione del personale delle amministrazioni interessate sulle modalità di gestione della legge, al fine di evitare, e comunque contenere, gli oneri per il ricorso a competenze esterne.

Capo IV – Sostegno ai processi partecipativi locali

Questa parte della legge, nel complesso, si è rivelata efficace e funzionale. Tuttavia, si ritengono necessari alcuni, correttivi ed in particolare:

1. semplificare la procedura di presentazione delle domande, distinguendola in due fasi: la prima più informale, con la quale i proponenti indicano l'oggetto del processo partecipativo e le principali caratteristiche che vogliono attribuirgli e le finalità che intendono perseguire; su questa prima base l'Autorità valuterà l'ammissibilità di un progetto e solo successivamente a questa prima decisione, i proponenti si impegnano a definire tutti i dettagli del processo. Lo scopo di questa modifica è quello di evitare ai proponenti, di attrezzarsi e di assumere anche dei consulenti, per predisporre una domanda (piuttosto complicata), senza avere alcuna certezza sull'erogazione del finanziamento;
2. rendere più stringenti alcuni requisiti di ammissibilità: in particolare, per gli enti locali, evitando che si richieda un processo partecipativo su un tema, senza aver chiaro tempi, modi e risorse finanziarie per poter poi avviare il processo decisionale effettivo, prevedendo che, tra i requisiti essenziali di ammissibilità di una domanda, vi sia una valutazione sulla effettiva possibilità di aprire un processo politico-amministrativo decisionale sulla materia in oggetto; così come dovrà essere valutata la congruità dei costi previsti per il processo partecipativo in relazione al valore effettivo dell'oggetto;
3. è opportuno aprire un canale di finanziamento autonomo che riguardi le scuole e i progetti di educazione alla cittadinanza attiva e alla partecipazione: proprio perché sulla base dell'esperienza positiva di questi anni, appare opportuno che la legge preveda un apposito capitolo dedicato al rapporto con gli istituti scolastici.

Capo V – Protocollo fra Regione ed enti locali

Lo strumento del Protocollo d'intesa tra Regione ed enti locali si è rivelato utile e positivo. Si ritiene utile rafforzarlo prevedendo miglioramenti nelle finalità e nei compiti che esso svolge.

Capo VI – Partecipazione all'attività di programmazione della Giunta regionale

Questa parte della legge si proponeva, in modo molto minuzioso, attraverso specifici emendamenti alle leggi regionali di settore, di consentire l'utilizzazione della legge 69 ai fini delle politiche di programmazione regionale. Occorre pertanto verificare, in sede tecnica, se l'abrogazione della legge 69/2007 comporti automaticamente l'abolizione di tutte le modifiche a suo tempo inserite nelle altre leggi e la conseguente necessità di provvedere al mantenimento in essere delle relative disposizioni. In ogni caso occorre puntare, da un lato, ad una semplificazione di questa parte della legge mentre, dall'altro, occorre modificare l'articolo 20, che riguardava i rapporti con la legge che regola la definizione di piani e programmi regionali (l.r. 49/199). Su questo punto, la nuova legge 69 dovrà individuare le modalità e le risorse con cui si dovranno attivare fasi e processi partecipativi nella fase di elaborazione e predisposizione di piani e programmi regionali.

Il presente atto è pubblicato integralmente sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della l.r. 23/2007 e nella banca dati degli atti del Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della medesima legge l.r. 23/2007.

IL PRESIDENTE

Roberto Giuseppe Benedetti

IL SEGRETARIO

Daniela Lastri