

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO
alla proposta di legge
“Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla
elaborazione delle politiche locali e regionali”

Premessa

Il nuovo testo della legge regionale sulla partecipazione è stato elaborato al termine di un processo di valutazione previsto dalla stessa legge 69/2007, nonché di una indagine sugli effetti della legge richiesta dal portavoce dell'opposizione, processo ed indagine che sono stati svolti nel corso del 2012 e culminati nella Risoluzione (la n. 168 del 19 Dicembre 2012) con la quale il Consiglio regionale esprimeva un giudizio positivo sugli effetti della legge, affermava l'opportunità di una nuova approvazione della legge e indicava alcuni orientamenti per la revisione dei punti che avevano palesato delle criticità o dei limiti.

Un gruppo tecnico misto Consiglio-Giunta ha lavorato nei primi mesi del 2013 e ha consegnato alla Presidenza della Prima commissione “Affari Istituzionali” una bozza della “nuova 69”.

In questa relazione illustriamo i contenuti della nuova proposta di legge, segnalando le principali novità emerse da questo lavoro di revisione e rielaborazione rispetto a quanto era previsto dalla legge 69/2007, rimandando anche al nuovo “preambolo” della pdl per quanto riguarda alcune considerazioni di ordine generale sul valore innovativo della legge 69/2007 e delle sperimentazioni che essa ha permesso di condurre.

Va tuttavia sottolineata la novità più significativa di questa legge, richiamata anche nel suo titolo: la nuova disciplina del *Dibattito Pubblico regionale*. Tale istituto era presente anche nella precedente legge, ma esso non aveva trovato di fatto applicazione: il nuovo testo introduce rilevanti novità, prima fra tutte quella della *obbligatorietà* del Dibattito Pubblico, date certe soglie finanziarie e determinate fattispecie.

Prima di illustrare in dettaglio i vari articoli della legge, ci pare opportuno richiamare qui alcune delle caratteristiche di fondo dell'ispirazione di questa legge, così come concepita originariamente e oggi confermata e rafforzata dalle modifiche introdotte.

La legge 69/2007 è stata considerata come uno dei pochi esempi in Italia (seguito da una legge della Regione Emilia Romagna, approvata nel 2010) e per molti versi unico anche in campo internazionale, di una legislazione che cerca di introdurre e sperimentare forme e modalità innovative di partecipazione dei cittadini ai processi di costruzione delle politiche pubbliche e delle scelte collettive. A fronte dei problemi e delle difficoltà che oggi caratterizza il rapporto tra cittadini e istituzioni, la legge regionale sulla partecipazione si propone come uno strumento innovativo per incentivare la creazione di percorsi e processi partecipativi, valutare le possibili soluzioni attraverso il dialogo e il confronto, entro tempi definiti, nella fase preliminare che precede la vera e propria decisione. L'idea di partecipazione che la legge presuppone, dunque, non è quella di un assemblearismo confuso, in cui prevale chi grida più forte, ma quella che si esprime attraverso un confronto pubblico tra le diverse tesi, retto da procedure e regole condivise, alla ricerca una soluzione quanto più possibile comune; è un'idea di partecipazione che non annulla le responsabilità della politica e delle istituzioni rappresentative, ma agisce per rafforzare la qualità, l'efficacia e il livello di consenso delle decisioni che spetta comunque alle istituzioni assumere.

Sullo sfondo, l'idea che la stessa efficacia delle politiche condotte dalle istituzioni debba e possa fondarsi sulla valorizzazione delle conoscenze e delle esperienze diffuse nella società, sulla capacità delle istituzioni di attivare un largo confronto con i cittadini, con le forze sociali, con le competenze e le idee presenti nel tessuto sociale, nella fase in cui ancora diverse opzioni sono possibili, al fine di arricchire e migliorare la qualità delle decisioni (e quindi, anche, in definitiva, accrescere la loro effettiva tempestività, a fronte dei conflitti che, in molti casi, rallentano o bloccano i processi decisionali). Si tratta, peraltro, in tal modo, di dare forma e

sostanza al *principio di sussidiarietà*, così fortemente richiamato dallo Statuto della Regione Toscana.

PRINCIPI E ORGANO [Capo I]

Sezione I - Principi, finalità e titolari del diritto di partecipazione (articoli 1 e 2)

Vengono riconfermati i principi e le finalità della legge: il testo della legge precedente viene sintetizzato in alcuni punti, anche in ragione del richiamo ai principi statutari che vengono inseriti nel “Preambolo”, che non era previsto nella precedente legge.

Sezione II – Autorità Regionale (articoli 3-6)

E’ una delle Sezioni della legge che presenta le maggiori novità: viene confermata la natura *indipendente* dell’*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*, ma viene superata la sua natura *monocratica*: viene istituita un’Autorità collegiale, composta da tre componenti, due nominati dal Consiglio Regionale e uno nominato dal Presidente dalla Giunta Regionale. Tali componenti devono essere scelte tra “persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative”.

La *durata* è fissata in cinque anni, a decorrere dalla nomina, e non è quindi legata alla scadenza della legislatura regionale. La legge fissa anche le procedure della nomina dei componenti. Si segnala la presenza di genere che è obbligatoria.

L’articolo 5 definisce i *compiti* dell’Autorità (articolo 5), con alcuni essenziali adeguamenti alla luce delle innovazioni introdotte.

Rispetto alla legge 69, il nuovo testo prevede che siano congiuntamente la Giunta e il Consiglio, tramite apposita intesa (l’art. 28, comma 2, “norma transitoria”, prevede che in sede di prima approvazione, tale intesa sia stipulata *entro due mesi* dall’entrata in vigore della legge), *ad assicurare la necessaria dotazione di sedi, mezzi e personale per lo svolgimento delle funzioni dell’Autorità*.



DIBATTITO PUBBLICO REGIONALE [CAPO II]

Art. 7 – Definizione di Dibattito Pubblico regionale

Viene superata la formulazione della legge 69, che assumeva come riferimento e oggetto del DP solo i “grandi interventi”: la nuova 69 assume come possibile oggetto “*opere, progetti e interventi che assumano una particolare rilevanza per la comunità regionale*”, e propone una definizione del DP come di “*un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione*”, che si svolge, “*di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un’opera o di un intervento*”, quando “*tutte le diverse opzioni sono ancora possibili*”, o anche “*in fasi successive ma comunque non oltre l’avvio della progettazione definitiva*”.

Art. 8 – Opere oggetto di dibattito pubblico

E’ l’articolo che introduce le maggiori novità, rispetto alla legge 69.

Dando seguito alle indicazioni contenute nella Risoluzione approvata dal Consiglio regionale, il testo introduce una serie di rilevanti novità, pur tenendo necessariamente conto dei vincoli che pone la dimensione regionale e la natura spesso composita delle competenze istituzionali in materia di opere o interventi di rilevanza regionale.

Nella precedente normativa, l'attivazione di un DP era una *facoltà* che la legge assegnava all'Autorità sulla base delle richieste di attivazione che potevano essere avanzate da una serie di soggetti (i soggetti titolari della realizzazione di un'opera, gli enti locali interessati, una certa quota di abitanti) che potevano presentare una domanda a cui l'Autorità era tenuta a rispondere entro trenta giorni. Organizzazione e svolgimento del DP erano disposti dall'Autorità stessa che, a tal fine, nominava un responsabile. Lo svolgimento del DP era regolato dalla legge 69 sulla base di modalità del tutto simili a quelle previste dalla legislazione francese, prevedendo in particolare un rapporto conclusivo da consegnare al titolare della realizzazione dell'opera, sulla base del quale questi, entro tre mesi, doveva dichiarare se accettava le conclusioni del DP, o le accettava in tutto o in parte, o se confermava il progetto originario.

E' stata una valutazione diffusa, nel corso del processo di valutazione della legge 69, che una delle cause che hanno concorso alla mancata sperimentazione del Dibattito Pubblico vada individuata nella formulazione particolarmente restrittiva che essa conteneva ("*l'Autorità può organizzare un dibattito pubblico sugli obiettivi e le caratteristiche dei progetti nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare*"): questa formulazione è stata ora abolita. L'esperienza di questi anni ha mostrato inoltre che la previsione di una *facoltatività* dell'apertura di un DP non si è rivelata efficace, così come non ha trovato applicazione il meccanismo della *domanda di apertura* di un DP. Proprio per questo, la principale innovazione – così come richiesto dalla Risoluzione approvata dal Consiglio regionale - riguarda l'introduzione di meccanismi che, nei limiti del possibile, e senza insostenibili aggravii gestionali, rendano *obbligatoria* – date certe condizioni – l'apertura di un DP. Di particolare rilievo anche la previsione relativa ai *costi di un DP*: l'Autorità deve attivarsi per acquisire la collaborazione dei soggetti promotori ma anche il loro attivo contributo sul piano finanziario, affermando così un principio: ossia, che le spese relative all'informazione dell'opinione pubblica e al rapporto con i cittadini devono essere considerate, a pieno titolo, una voce essenziale all'interno di un progetto di investimento.

La nuova regolamentazione del dibattito Pubblico prevede dunque una classificazione delle opere che sono oggetto di DP e una diversa procedura, sulla base delle diverse soglie finanziarie e del carattere pubblico o privato delle opere stesse.

In particolare:

- a) il Dibattito Pubblico è *obbligatorio* per tutte le opere *pubbliche* che superano la soglia di *cinquanta milioni di euro*;
- b) per tutte le opere *private*, che superano la suddetta soglia finanziaria, il Dibattito Pubblico è attivato previa valutazione dell'Autorità regionale, acquisendo la collaborazione del soggetto promotore e la sua disponibilità a concorrere finanziariamente alla realizzazione del Dibattito stesso
- c) il Dibattito Pubblico è obbligatorio per le *previsioni di localizzazione contenute in piani regionali, in relazione ad opere pubbliche nazionali*;
- d) per tutte le opere, *pubbliche e private*, che *non* superano la soglia di cinquanta milioni di euro ma sono *superiori* ad una *soglia minima di dieci milioni* di euro, l'Autorità, di propria iniziativa o su richiesta di altri soggetti, valuta l'opportunità di attivare un Dibattito pubblico, acquisendo, in caso di opere private, la collaborazione (anche finanziaria) dei soggetti promotori. Per tali opere, l'attivazione di un DP può essere disposta sulla base di una valutazione autonoma dell'Autorità, ma può anche derivare da una *richiesta o segnalazione motivata* che ad essa viene rivolta da una serie di soggetti: Giunta regionale; Consiglio regionale; enti locali, anche in forma associata, territorialmente interessati alla realizzazione delle opere; soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere; almeno lo 0,1% dei cittadini, stranieri o apolidi che hanno compiuto sedici anni e che siano regolarmente residenti nella

Regione (a tal fine si considera l'intera popolazione regionale, come definita dall'ultimo censimento).

- e) per le opere pubbliche statali, sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, l'Autorità può promuovere forme di dibattito pubblico, nei limiti compatibili con il rispetto dei tempi e delle procedure previste dalla legge statale.

Non si effettua Dibattito Pubblico (art. 8, comma 4) in relazione ad interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, né per gli interventi disposti in via d'urgenza, sulla base della legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, "finalizzati unicamente all'incolumità delle persone" o alla messa in sicurezza di immobili, in caso di pericoli imminenti o di calamità-.

Articolo 9

Coordinamento tra dibattito pubblico e valutazione di impatto ambientale (VIA)

Il testo prevede che "per le opere di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 8" (*ossia le opere "sopra soglia"*), il dibattito pubblico si svolge anteriormente all'inizio della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA)". Nell'ambito di questa procedura, e delle procedure partecipative da essa previste, "si tiene conto di quanto già emerso dallo stesso Dibattito Pubblico"

L'articolo serve a raccordare le procedure di DP con le procedure della VIA, assicurando che non vi siano sovrapposizioni, e coordinando il testo con quanto già previsto dalla legge regionale sulla VIA (in particolare, l'art. 42 della legge 10/2010)

A questo proposito, va sottolineata l'importanza della norma che viene così introdotta: sono frequenti, infatti, i casi di opere private, anche di dimensione relativamente modesta, che, pur avendo *già ricevuto una VIA positiva*, e pur avendo le imprese interessate già sostenuto rilevanti costi per la progettazione e per la stessa procedura di VIA, nondimeno risultano bloccate o abbandonate, a causa delle proteste e delle resistenze suscitate. Per affrontare tempestivamente tale situazioni, si ritiene che la nuova normativa possa attivare *un meccanismo incentivante* (con rilevanti risparmi sui costi privati di progettazione e di finanziamento della stessa VIA) incoraggiando i promotori a segnalare preventivamente all'Autorità i loro progetti e a sottoporli a un dibattito pubblico, in una fase preliminare, quando sono ancora possibili diverse opzioni e non sono stati ancora sostenuti costi irreversibili.

Articolo 10

Procedura di attivazione del dibattito pubblico

L'articolo stabilisce le procedure di attivazione del DP, da parte dell'Autorità, dopo una fase istruttoria. sulla base della documentazione fornita dai promotori delle opere. In particolare, l'Autorità "promuove e coordina il DP sulla base della documentazione acquisita, quando la valuti sufficiente a chiarire", di fronte all'opinione pubblica, "i termini della discussione pubblica".

Art. 11

Indizione, modalità di svolgimento ed effetti del dibattito pubblico

L'articolo stabilisce le modalità di indizione e di svolgimento del DP; in particolare l'Autorità deve procedere ad un atto motivato con il quale:

- a) si stabiliscono le modalità e gli strumenti del dibattito, in modo da assicurare il massimo coinvolgimento, garantire l'imparzialità della conduzione, uguaglianza e inclusione nell'espressione di tutte le posizioni;

- b) si stabiliscono le fasi e la durata del dibattito, non superiore a novanta giorni, salvo proroga motivata di un solo mese. Tale durata decorre a partire dalla conclusione della fase istruttoria, che a sua volta non può essere superiore a novanta giorni. Va sottolineato a questo proposito come, in genere, la fase istruttoria di un DP sia particolarmente complessa e comunque decisiva ai fini dell'efficacia del DP stesso: si tratta infatti di predisporre tutti i documenti informativi, di ascoltare tutte le parti coinvolte, di attrezzare uno spazio internet, ecc.;
- c) si nomina il responsabile del Dibattito Pubblico, "individuandolo fra soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, secondo procedure ad evidenza pubblica"

Art. 12

Conclusione del dibattito pubblico.

L'articolo regola la conclusione del DP, sulla base delle diverse tipologie di DP sopra descritte, e secondo le modalità già previste nella legge precedente, che a loro volta riprendono le modalità proprie del modello presente nella legislazione statale francese. In particolare, "l'Autorità riceve il rapporto finale formulato dal responsabile del Dibattito Pubblico", che ne riferisce "contenuti e risultati", evidenziando "tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo". Tale Rapporto viene reso pubblico, inviato alla Giunta regionale e al Consiglio regionale, e inviato al soggetto promotore o titolare dell'opera che, entro tre mesi, deve comunicare le sue possibili valutazioni, ovvero: "rinunciare" all'opera, "proporre modifiche" al progetto originario o "confermare" tale progetto.

CAPO III

Sostegno regionale ai processi partecipativi locali

Articoli 13-18

Questo Capo della legge regola le procedure di sostegno ai processi partecipativi locali. Sono state introdotte alcune importanti innovazioni, in particolare per semplificare le procedure.

Rispetto alla precedente versione della legge, in particolare, si è ritenuto opportuno distinguere, per non aggravare costi e incombenze dei promotori (specie i Comuni), tra la *presentazione* di un progetto partecipativo vero e proprio, definito in tutti i suoi dettagli, e la *richiesta iniziale* presentata all'Autorità. In tal modo si supera quella situazione che si è creata spesso (una sorta di circolo vizioso) per la quale i proponenti si sono trovati a dover elaborare una domanda e un progetto compiuto, senza avere alcuna certezza sull'accoglimento della domanda stessa. Nel nuovo testo si prevede dunque quindi prima fase istruttoria, in cui i proponenti presentano un progetto di massima, l'Autorità ne valuta la rilevanza, ne discute gli aspetti metodologici e organizzativi, e solo dopo l'accoglimento della domanda, e la fissazione dell'entità del sostegno finanziario, il proponente procede ad una più definita e compiuta elaborazione del progetto, anche sulla base delle risorse disponibili.

Tra i criteri nuovi con cui l'Autorità valuta il possibile accoglimento di una domanda da segnalare quella prevista alla lettera b) del comma 4 dell'articolo 14: ossia "*una valutazione sui costi del processo partecipativo, comparato ai costi del progetto, dell'opera o dell'intervento oggetto dello stesso processo partecipativo*" (per evitare che i costi del processo partecipativo siano sproporzionati rispetto ai costi dell'*oggetto* del processo

partecipativo stesso); e quanto previsto al comma 2, lettera d), la precisazione delle “risorse finanziarie eventualmente già destinate alla realizzazione delle opere, interventi o progetti relativi all’oggetto del processo partecipativo” (per evitare, come talvolta accaduto, che un ente locale proponga un percorso partecipativo senza alcuna previsione sui tempi e le risorse a disposizione). Tra le forme di “supporto” che l’Autorità, insieme alla Regione, può assicurare viene indicato, oltre al supporto finanziario e metodologico, anche quello “logistico e organizzativo, con particolare riferimento alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione” (art. 14, comma 5, lettera c)

Da segnalare, perché di particolare rilievo, la formulazione dell’articolo 16, comma 1, lettera a), che viene confermata e rafforzata rispetto alla precedente legge. Si prevede qui che le domande presentate dagli enti locali sono ammesse se presentano, accanto agli altri requisiti, una “dichiarazione con cui l’ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente, ed in modo puntuale, il mancato o parziale accoglimento”. Si tratta di un passaggio fondamentale, in quanto si fissa in tal modo il rapporto tra il contributo che può venire da un processo partecipativo e l’impegno delle istituzioni a valutarne gli esiti o, comunque, a motivare pubblicamente il proprio atteggiamento nei confronti di quanto emerso dalla discussione pubblica.

SEZIONE II

Sostegno ai processi partecipativi proposti dalle istituzioni scolastiche

Art. 19

Processi partecipativi proposti dalle istituzioni scolastiche

E’ una sezione nuova: tra le esperienze più positive della precedente legge ci sono i casi di processi proposti dalle scuole: si è ritenuto opportuno distinguere tempi e modi di presentazione e svolgimento di questi processi, perché l’esperienza ha mostrato che non si adattavano bene ai tempi previsti per tutti gli altri processi.

CAPO IV

Strumenti

Art. 20

Protocollo fra Regione ed Enti locali

Si conferma l’istituto del “protocollo di intesa” tra Regione e Enti locali: è uno strumento utile, e decisivo, in quanto rappresenta l’atto con il quale un ente locale che intende promuovere un processo partecipativo, e riceve per questo un sostegno regionale, si impegna a rispettare volontariamente le procedure della legge regionale.

Art. 21

Attività di formazione

Si conferma l’impegno a promuovere attività di formazione a supporto dei processi partecipativi, Viene rafforzato il riferimento alle attività formative relative al personale delle pubbliche amministrazioni

Art. 22

Partecipazione e nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione

Si tratta di un nuovo articolo, che sottolinea l'impegno della Regione a valorizzare *“l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione democratica dei cittadini e integrare e arricchire gli strumenti del confronto pubblico sulle politiche locali e regionali”*, attraverso la predisposizione di una *“piattaforma informatica per la partecipazione, attraverso cui offrire documenti, analisi e informazioni sui processi partecipativi in corso nella regione”* e attraverso la valorizzazione delle *“proprie competenze tecniche, metodologiche e organizzative al fine di realizzare processi o eventi partecipativi fondati su specifiche strumentazioni informatiche e telematiche”*.

CAPO V

Norme finali

Articolo 23

Coordinamento con la legislazione regionale in materia di governo del territorio

L'articolo stabilisce che la partecipazione sugli *atti* di governo del territorio avviene secondo le modalità stabilite dalla *“legislazione regionale in materia di governo del territorio”*.

Art. 24

Valutazioni ed orientamenti del Consiglio regionale

L'articolo 23 regola meglio il rapporto tra l'Autorità e il Consiglio Regionale, prevedendo la presentazione di un rapporto annuale comprendente::

- a) l'analisi e la valutazione dei processi partecipativi e dei dibattiti pubblici svoltisi nel corso dell'anno;
- b) l'enunciazione dei criteri adottati nella valutazione e nell'ammissione delle richieste presentate
- c) l'analisi e il rendiconto delle risorse impegnate.

Art. 25-26

Referendum regionali ed elezioni

Sono gli articoli che regolano il rapporto tra dibattito pubblico e referendum regionali e tra processi partecipativi ed elezioni locali.

Art. 27

Modifiche all'articolo 42 della l.r. 10/2010

E' un articolo di mero adeguamento della l.r. 10/2010, aggiornando i riferimenti ivi contenuti alla vecchia legge 69/2007, non più in vigore

Art. 28

Norma transitoria

L'articolo sulle norme transitorie,

- a) disciplina alcuni aspetti delle procedure di nomina dell'Autorità (peraltro, in riferimento alle nomine spettanti al Consiglio dettagliatamente indicate all'art. 4)
- b) *obbliga* ad un'intesa tra Consiglio e Giunta, entro due mesi dall'insediamento dell'Autorità, per garantire sedi, personale e organizzazione dell'Autorità

Art. 29

Abrogazione

Viene abrogata la l.r. 10/2012 n. 72, con la quale si prorogava al 31 marzo 2013 la vigenza della legge 69/2007.

Art.30

Norma finanziaria

La norma finanziaria conferma lo stanziamento annuo di 700.000 euro a disposizione dell'Autorità e attribuisce 150.000 euro annui per le attività di formazione (art. 21) e per quelle relative alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (previste dall'art. 22).

Nel complesso, rispetto alle risorse impegnate nella prima fase di attuazione della legge, negli anni 2009 e 2010), si riduce la cifra complessiva da 1 milione a 850.000 di euro annui, ma si confermano le risorse destinate alla gestione dell'Autorità per il sostegno ai processi partecipativi locali e ai Dibattiti Pubblici.

Ai fini di una più compiuta valutazione dei costi, va sottolineato come, per rimanendo invariate le risorse destinate all'Autorità, viene però introdotta la nuova normativa sul Dibattito Pubblico, .