

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Proposta di legge

“Norme per la partecipazione alle scelte politiche regionali e locali”

1. Premessa

La Toscana, com'è noto, è una delle regioni italiane in cui si registrano livelli tra i più elevati di partecipazione associativa, sia in ambito politico e sindacale, sia in ambito sociale e culturale; è una regione storicamente caratterizzata da un forte e diffuso “spirito civico”; il tessuto civile, politico e culturale della regione è ricco e vario; la sensibilità politica dei cittadini continua ad essere elevata, e il loro interesse per i problemi, piccoli e grandi, delle comunità in cui vivono, continua a contrassegnare la vita quotidiana della società toscana.

Anche per quanto riguarda le sue istituzioni, la Toscana non parte certo da zero: momenti di informazione, consultazione, coinvolgimento e partecipazione dei cittadini sono già previsti e praticati da tempo nei più diversi campi delle politiche pubbliche locali e regionali. La concertazione tra le parti sociali è metodo ordinario e consolidato di governo ed è prevista anche dalle norme procedurali sulla stessa attività legislativa della Regione. La ricchezza del tessuto associativo, unita a questa pluralità delle forme di partecipazione democratica, hanno rappresentato e rappresentano tuttora un fattore di coesione sociale, un tratto distintivo del modello che ha caratterizzato lo sviluppo sociale, civile ed economico della Toscana, nei decenni alle nostre spalle.

Tuttavia, come sottolinea il Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010, forte è il rischio che la società e le istituzioni regionali tendano oggi a riprodurre passivamente le logiche del passato: le “sfide” su cui la società toscana è chiamata a misurarsi – prima fra tutte quella di costruire uno “sviluppo sostenibile” e di introdurre nel tessuto sociale ed economico i necessari fattori di innovazione – richiedono una più elevata e diffusa consapevolezza collettiva dei nuovi obiettivi cui puntare, un più alto e maturo coinvolgimento dell'intera società toscana nell'individuazione di tali finalità e degli strumenti con cui perseguirle. Anche per questo, arricchire la qualità della nostra democrazia, innalzare e rafforzare le forme e i canali della partecipazione democratica, alimentare e riprodurre il *capitale sociale* della regione, rappresenta un essenziale elemento di dinamicità, che può produrre effetti positivi sull'intero profilo dello sviluppo regionale. Discutere, discutere apertamente e anche polemicamente, sulle grandi scelte di rilevanza politica regionale, così come sulle scelte che toccano le comunità locali, - e discutere

con l'obiettivo di scegliere e decidere meglio, forti di una più diffusa coscienza collettiva - può rappresentare una "scossa" salutare, di cui oggi la Toscana può solo giovare, nell'affrontare i compiti che si prospettano per il suo futuro.

2. Il percorso di confronto e di elaborazione della proposta di legge.

La Giunta Regionale, per giungere alla presentazione di un disegno di legge regionale sui temi della partecipazione (impegno contenuto nel Programma di governo del Presidente Martini e ripreso anche nel Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010), ha intrapreso un percorso di elaborazione e di confronto che ha coinvolto, nel corso del 2006 e del 2007, numerosi soggetti e protagonisti della società toscana: un percorso politico, in particolare, aperto al contributo del ricco tessuto associativo che caratterizza la nostra regione.

Ricordiamo brevemente le principali tappe:

- Il 13 gennaio 2006 si è svolta una prima, grande assemblea regionale, che ha avuto le caratteristiche di un primo approccio al tema, senza tesi o proposte precostituite, che permettesse a tutti i soggetti di esprimere la propria opinione sull'idea stessa di predisporre una legge sulla partecipazione.
- Nei mesi successivi, in collaborazione con l'associazione Rete Nuovo Municipio, si sono tenuti numerosi incontri, in vari comuni toscani, che hanno visto generalmente un'ampia partecipazione e un progressivo affinamento della riflessione sui possibili contenuti della legge.
- La stessa associazione Rete Nuovo Municipio ha organizzato e promosso incontri e *workshops* che hanno permesso un crescente approfondimento dei possibili terreni di intervento della futura legge; a conclusione di questo percorso, un gruppo di lavoro della Rete Nuovo Municipio ha elaborato un "*Contributo alla stesura di una legge regionale sulla partecipazione*".
- Il 19 maggio, a conclusione di questo primo ciclo, si è svolto un seminario internazionale, organizzato con la consulenza scientifica del prof. Luigi Bobbio, in cui sono state presentati i diversi modelli di "democrazia partecipativa", che nell'ultimo decennio, sono stati sperimentati in varie parti del mondo: dall'Australia alla Francia, dalla Gran Bretagna al Brasile. Si è trattato, a detta dei numerosi osservatori e studiosi presenti, del primo convegno italiano in cui questa materia è stata organicamente trattata e analizzata. Sui contributi presentati al seminario internazionale del 19 maggio, si rimanda, per una visione integrale, alla registrazione presente nello spazio "partecipazione", all'interno del sito ufficiale della Regione Toscana.
- Contemporaneamente, sono stati avviati contatti con altre Regioni italiane, che hanno nei loro programmi un intervento sui temi della partecipazione. L'interesse, fuori dalla Toscana, per la nostra iniziativa, è confermato dai numerosi inviti ricevuti, a illustrare gli orientamenti maturati e il percorso seguito. La Regione Toscana si è anche assunta l'onere di agire come regione capo-fila di un gruppo di coordinamento tra le Regioni italiane, a cui aderisce anche il Ministero per la Funzione pubblica.
- Nel frattempo, lo spazio "partecipazione", all'interno del sito internet della Regione, si è via via arricchito di contenuti e di informazioni, mettendo a disposizione, oltre che le

registrazioni degli incontri e dei seminari, anche un ricco materiale di documentazione e di studio sui temi della democrazia partecipativa e sulle esperienze in corso. Il riscontro, da parte degli utenti, è stato molto positivo: nel corso del 2006 si sono avuti circa 120 mila contatti.

- Per dare un primo sbocco a questa prima fase di discussione si è sperimentato direttamente uno dei metodi più innovativi di democrazia partecipativa (e tra i più complessi, dal punto di vista organizzativo): il cosiddetto *Town Meeting*. Rimandiamo alla documentazione disponibile sul sito quanti volessero approfondire le caratteristiche di questo evento, che è stato coronato da un largo successo. Il *Report* finale dell'evento costituisce una testimonianza del dibattito che ha accompagnato la prima fase del confronto pubblico sui possibili contenuti di questa legge. Nel merito, anche le valutazioni e le indicazioni sui futuri contenuti della legge – che erano l'oggetto della discussione – sono stati largamente ripresi e considerati nell'impostazione del testo qui presentato. Questo dato va sottolineato, anche in considerazione dell'ampia rappresentatività della realtà regionale che ha caratterizzato la platea di circa 500 partecipanti. Un aspetto particolare, ma non meno significativo, riguarda anche la positiva sperimentazione effettuata in questa occasione delle strutture della Rete Telematica della Regione Toscana, tramite l'attivazione di cinque punti di ascolto e di dibattito presso altrettanti PAAS (Punti di Accesso Assistito ai Servizi) localizzati in vari comuni della regione.
- Successivamente, è iniziata la stesura del Documento Preliminare discusso dal Consiglio Regionale il 27 marzo scorso, mentre negli stessi mesi si svolgevano alcuni incontri a cui hanno partecipato circa 50 “delegati di tavolo” nominati a conclusione dei lavori del Town meeting, e numerosi incontri promossi da Comuni e Province, interessati al progetto e ad un confronto sui contenuti della legge, anche alla luce delle numerose esperienze locali di pratiche partecipative.
- Il 24 maggio 2007 si è svolto un seminario scientifico a cui hanno partecipato un folto gruppo di giuristi, politologi e sociologi, che hanno discusso una bozza provvisoria della pdl, fornendo essenziali elementi di valutazione e di verifica nel merito delle diverse soluzioni proposte.
- Nel giugno 2007 la legge toscana è stata presentata in Francia, nel corso di un convegno internazionale organizzato dalla Regione del Poitou Charentes.
- Infine, nel mese di luglio, si sono svolti i due Tavoli di concertazione, istituzionale e generale, che hanno offerto ulteriori elementi di confronto, sia con gli enti locali che con le parti sociali.

La stesura del testo della proposta di legge, dunque, giunge al termine di un percorso partecipativo che ha coinvolto direttamente, a vario titolo e in varia misura, oltre un migliaio di persone e che ha permesso, di volta in volta, di verificare le ipotesi in campo e di ricevere significativi apporti e contributi.

3. I presupposti e le finalità di una legge regionale sulla partecipazione

La Toscana, come abbiamo ricordato nella premessa, è una regione in cui i cittadini discutono e partecipano, certo forse meno che in passato, ma sicuramente molto di più di quanto accada altrove. Perché, allora, una “legge” sulla partecipazione? Si potrebbe obiettare, anzi, che la partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche non può e non deve essere “regolamentata”, che essa deve essere lasciata libera di esprimersi nelle diverse forme che, di volta in volta, può assumere.

L’idea di una legge sulla partecipazione trova i suoi fondamenti giuridici nel nuovo Statuto della Regione, come mostreremo in seguito analizzando in particolare l’articolo 1 della pdl, ma nasce, politicamente, da una diffusa preoccupazione sullo stato e sulla qualità della democrazia, oggi, anche in una regione come la Toscana, dove pure saldo rimane il legame tra i cittadini e le istituzioni democratiche. Il punto di partenza, largamente percepito, è che le istituzioni della democrazia rappresentativa vivono e sentono oggi il rischio di una vera e propria *crisi di legittimazione*. Sono oramai largamente diffuse, e non solo in Italia, le valutazioni su una generale “crisi della politica”, sul “distacco” e sulla “disaffezione” dei cittadini, sui rischi che corre la democrazia. Ma tali giudizi rischiano spesso di risultare generici, poco motivati o, peggio, tendono talvolta ad alimentare una deriva populistica. Qui piuttosto interessa segnalare come la manifestazione più concreta di tale crisi, forse quella decisiva, sia proprio quella che si esprime attraverso una difficoltà specifica delle *politiche*: crisi di efficacia e di efficienza, crisi di consenso. I processi del cosiddetto *policy-making* democratico, ai vari livelli, appaiono, per così dire, asfittici: le istituzioni fondate sulla democrazia rappresentativa hanno tutti i titoli di legittimità per decidere, ma appaiono spesso come paralizzate da una difficile comunicazione con i soggetti sociali che delle diverse politiche pubbliche sono i naturali destinatari. Ci si accorge che non basta una periodica verifica elettorale: occorrerebbero momenti e canali permanenti di mediazione tra politica, istituzioni e società, ma tali canali risultano spesso opachi o occlusi. E non è solo una difficoltà della politica: la società stessa non sembra trovare luoghi efficaci di rappresentanza collettiva degli interessi e raramente emerge una domanda sociale lineare, chiaramente leggibile, non contraddittoria. E d’altro canto, i partiti, che in una democrazia di massa hanno svolto, e dovrebbero svolgere, un fondamentale ruolo di mediazione, di integrazione e di rappresentanza, al bivio tra le istituzioni e la società, appaiono oggi fortemente in difficoltà. Le stesse riforme elettorali e istituzionali dell’ultimo decennio (con l’elezione diretta dei sindaci e dei presidenti) hanno dato grandi responsabilità agli organi esecutivi, e ne hanno assicurato la stabilità, ma hanno anche tendenzialmente indebolito il ruolo

delle assemblee elettive, senza che queste, peraltro, riuscissero a ritrovare pienamente un nuovo ruolo politico, diverso da quello del passato.

Come può un decisore pubblico, in queste condizioni, misurare e calibrare le proprie scelte? Basandosi solo su gli “impegni” programmatici che ne hanno accompagnato l’elezione (spesso, inevitabilmente, piuttosto vaghi)? E come può adattare le proprie concrete decisioni in corso d’opera, se mancano strumenti e momenti che possano far sentire il “polso” del corpo sociale, le reazioni che si possono produrre, le aspettative mutevoli che, nel frattempo, tra un’elezione e l’altra, sono maturate? Di più, ci si accorge spesso che, in molti ambiti e per molte politiche, esistono alcune pre-condizioni per l’efficacia stessa delle decisioni pubbliche: una buona politica richiede consenso, partecipazione attiva, coinvolgimento dei soggetti sociali che sono portatori di interessi e valori: non si decide, e non si decide bene, -- per quanto “potere” si possa avere in mano -- , se non si sollecita il contributo dei soggetti interessati a quella politica o che da quella politica risultano, in varia misura, toccati. Insomma, “aprirsi” al confronto con la società è un’esigenza vitale, se non si vogliono produrre politiche che poi si traducano in una serie di effetti imprevisi o, talora, finanche perversi.

D’altro canto, le istituzioni non sono più in grado, spesso, di racchiudere in sé, e nei propri apparati, tutti i “punti di vista” necessari: la stessa complessità sociale e l’estrema parcellizzazione dei saperi tecnico-scientifici, rende estremamente ardua una concentrazione di competenze al loro interno tale da poter “coprire” tutto l’arco delle possibili implicazioni di una scelta. Nella odierna “società del rischio”, poi, anche la scienza e la tecnica sono investite dal dubbio e dal sospetto: non basta appellarsi alla “neutralità” o alla “competenza” dei tecnici o degli scienziati per convincere della bontà o della inevitabilità di una soluzione.

La stessa tempestività delle decisioni, in tal modo, viene chiamata in causa: e, contrariamente a quanto in genere si ritiene, non sono gli “intralci” posti dalla volontà di partecipazione dei cittadini a ritardare, in molti casi, le decisioni, ma proprio l’incertezza, o la scarsa trasparenza, che caratterizza il percorso decisionale. In tanti campi delle politiche pubbliche, inoltre, appare sempre più indispensabile una vera e propria *co-produzione* dei beni e dei servizi oggetto di una politica, una gestione condivisa delle sue stesse fasi di attuazione.

Insomma, non si decide e non si attua una politica nel “vuoto pneumatico” di istituzioni che non sappiano più cogliere quanto più possibile le tensioni, le aspettative e le stesse contraddizioni di una società che di quella politica dovrebbe cogliere i frutti e verificare gli effetti: ed è solo un’illusione decisionistica pensare che la piena legittimità di un’istituzione della democrazia rappresentativa possa fare a meno del protagonismo dei soggetti sociali. Vi è sempre un potenziale scarto, di varia entità, che occorre colmare, tra l’”autorità” democratica chiamata a decidere e il “riconoscimento” sociale delle decisioni che quella autorità ha prodotto. E, spesso,

ciò che appare come una “decisione” netta, che vuole “tagliare corto” con le “inutili” discussioni, e stroncare gli innumerevoli “poteri di veto” di cui è cosparso un percorso decisionale, finisce con lo scontrarsi con le resistenze diffuse nel corpo sociale e nei suoi mille segmenti di interessi, di valori e di punti di vista, traducendosi in una sostanziale paralisi.

Dall’altra parte, se è vero che vi è, specie in alcune realtà, tra cui certo la Toscana, una notevole ricchezza e varietà delle forme di espressione e di movimento della società civile, occorre anche riconoscere che le forme tradizionali di partecipazione, in molti casi, stanno vivendo una fase critica e contraddittoria: la partecipazione assume talvolta forme particolaristiche e settoriali; attorno a singole questioni si formano spesso comitati di cittadini, ma comprensibilmente, le istituzioni, o anche altri cittadini, si chiedono talvolta perché mai un singolo gruppo possa pretendere di bloccare e frenare decisioni di interesse generale. “*A che titolo*”, ci si chiede, un movimento locale che, ad esempio, si oppone alla realizzazione di un’opera pubblica, può rivendicare un “diritto di veto”, qualora istituzioni di democrazia rappresentativa, legittimamente elette dal voto dei cittadini, “decidano” che è giusto, e che corrisponde ad un interesse più ampio, realizzare quella determinata opera? “Tener conto del parere dei cittadini”, si sente dire spesso, in questi casi: sì, ma *di quali* cittadini? *E chi decide chi* ha diritto a decidere? *E come* si misura il diverso grado di consenso attorno alle diverse alternative? E “*a che titolo*”, possiamo chiederci ancora, provvisorie aggregazioni di interessi o di protesta che si coagulano su singole questioni, possono rivendicare “una voce in capitolo”, quando le “voci” sono tante, e le più disparate e dissonanti, e alcune anche “silenziose”, e i “capitoli” da scrivere altrettanto variegati? Anche da qui, dunque, la necessità di cercare nuove vie e nuove forme di partecipazione, che superino questi limiti e queste difficoltà.

Questa ricerca, ecco l’altro lato della questione, appare tanto più necessaria e possibile, in quanto non bisogna rispondere solo ad una domanda di partecipazione che si fa specchio di una società frammentata: vi è anche una propensione partecipativa, particolarmente forte nella nostra regione, che si esprime attraverso una schietta e diffusa volontà di “contare” nelle scelte collettive, di contribuire con il proprio punto di vista e, spesso, con le proprie competenze, al governo della *res publica*. Vi è, variamente addensato e distribuito, uno “spirito civico” che si mette a disposizione degli interessi collettivi, che ha “a cuore” le sorti di una comunità e gli effetti che una scelta politica può comportare, che chiede trasparenza e linearità nei processi decisionali delle istituzioni, che vuole essere consapevole e informato sulle ragioni di una scelta e sugli interessi che si decide di privilegiare. Insomma, una *cittadinanza attiva*, talvolta diffidente verso la politica e le istituzioni, ma aperta e disponibile a dare un contributo concreto al governo della comunità; una dimensione associativa, inoltre, che spesso punta sulla capacità di

auto-organizzazione e di auto-governo della società civile e sulle possibilità cooperative nella costruzione e nella gestione delle politiche. Ed è a questa “riserva” di spirito civico che le istituzioni e la politica possono e devono attingere, se vogliono uscire da quella condizione di tendenziale isolamento auto-referenziale e, alla lunga, inefficace, che abbiamo sopra descritto. Di più, la politica e le istituzioni debbono e possono *sollecitare* il formarsi e l’esprimersi di questa risorsa, valorizzare le forme più aperte di partecipazione attiva dei cittadini, immettere nel circuito del cosiddetto *policy-making* competenze diffuse, valori, “punti di vista” che, come abbiamo ricordato, anche la più “aperta” e “razionale” istituzione non può presumere di contenere o di ricavare interamente al proprio interno.

Ecco, dunque, lo spazio per un intervento legislativo innovativo e coerente: occorre ripensare il ruolo e le forme della partecipazione e ricercare un punto di equilibrio nuovo tra democrazia rappresentativa (a cui nessuno può negare la responsabilità ultima delle decisioni) e la democrazia partecipativa, le forme attraverso cui i cittadini possono concorrere al governo della cosa pubblica: non solo essere informati e consultati, ma anche contribuire, con la loro esperienza, ad una migliore qualità delle decisioni collettive.

Istituzioni e società possono cercare le vie di una partecipazione che rifugga dalle scorciatoie illusorie della “democrazia diretta”, o da un confuso assemblearismo, e che punti piuttosto alla costruzione di nuovi *istituti partecipativi*, che cerchino di coniugare la responsabilità delle istituzioni democratiche chiamate a decidere e la disponibilità di cittadini che intendano contribuire al comune governo della cosa pubblica. *Istituti partecipativi*, dunque: questa è l’espressione-chiave, ossia *vincoli comuni e regole condivise* per giungere alla costruzione di processi decisionali ricchi del sapere delle istituzioni ma anche del sapere diffuso nella società.

Troviamo qui la prima, essenziale motivazione politica alla base di una possibile legge regionale sulla partecipazione: una legge che offra, appunto, le risorse necessarie (organizzative e finanziarie) alla sperimentazione e alla diffusione di queste nuove forme di partecipazione ma che, naturalmente, definisca anche, per così dire, i requisiti necessari a cui attenersi (gli standard di qualità, per così dire: una sorta di “certificazione” della “qualità partecipativa” di una politica).

La legge regionale sulla partecipazione che qui presentiamo può quindi, in primo luogo, essere definita come una *legge di promozione, incentivazione e diffusione di nuovi percorsi e metodi partecipativi*, costruita intorno a tre pilastri:

- *in primo luogo*, l’istituzione del Dibattito Pubblico Regionale, ovvero lo svolgimento, su grandi interventi o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell’intera comunità regionale, di un confronto pubblico che si articoli sulla base di

regole precise e sulla base della conduzione di un organo “terzo” e “neutrale” che la legge istituisce: *l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*;

- *in secondo luogo*, un’azione di sostegno e di supporto ai processi locali di partecipazione, siano essi promossi dagli enti locali che dai cittadini, o da altri soggetti;
- *in terzo luogo*, il rafforzamento e l’estensione, tramite una serie di modifiche alla legislazione regionale vigente, dei numerosi momenti di “partecipazione” che sono già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure della programmazione della Regione Toscana.

L’obiettivo è quello di definire una cornice normativa che, senza “ingabbiare” la necessaria varietà dei contesti e delle situazioni, possa definire un quadro di riferimento procedurale, lasciando agli enti e ai soggetti locali, e alla stessa Regione, un ampio margine di autonomia nella selezione tematica e nell’organizzazione dei processi partecipativi, ma offrendo anche le necessarie risorse umane, organizzative e finanziarie, perché tali processi possano essere adeguatamente sorretti e sviluppati.

E’ del tutto chiaro, quindi, che la legittimità delle istituzioni della democrazia rappresentativa, e la piena titolarità delle loro decisioni, non sono messe in discussione. Ciò che invece la legge si propone è di promuovere processi partecipativi che possano arricchire la qualità delle decisioni collettive. E se un processo partecipativo si rivelerà ricco, vero, articolato, espressione di esigenze reali, portatore di competenze e di esperienze significative, allora il decisore pubblico non potrà non tenerne conto, ma senza abdicare alle proprie responsabilità politiche e istituzionali

4. La struttura e i contenuti della proposta di legge

4.1 La struttura della legge

La bozza del progetto di legge si articola in sette “capi” :

- I: Principi e organo;
- II: Dibattito pubblico sui grandi interventi;
- III: Strumenti;
- IV: Sostegno regionale ai processi di partecipazione;
- V: Partecipazione all’attività legislativa della giunta e alla programmazione regionale;
- VI: Modifiche a leggi regionali;
- VII: Norme finali.

Nel Capo I si definiscono dapprima i *Principi* della legge (art. 1) e i soggetti “partecipanti” (art. 2), e si istituisce *un Organo, l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*, di cui si indicano compiti e funzioni (art. 3).

Nel Capo II si regolano i casi di *Dibattito pubblico sui grandi interventi*, ossia gli interventi che comportino “rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica” (art. 4), su cui l’*Autorità* per la partecipazione, su richiesta di una serie di soggetti (art. 5), può disporre l’apertura di un processo partecipativo (art. 6). L’art. 5 definisce i criteri di massima per l’ammissione di tali progetti, l’art. 6 regola lo svolgimento del dibattito pubblico, l’art. 7 le sue conclusioni.

Nel Capo III, si definiscono gli *Strumenti* attraverso cui la legge intende operare: in particolare, *le attività di comunicazione e informazione* (art. 8-9), e successivamente *le attività di formazione* (art. 10).

Nel Capo IV si definisce il *sostegno regionale ai processi di partecipazione*. In particolare, si stabiliscono i *soggetti* che possono presentare un progetto partecipativo e richiedere il sostegno della legge (art. 11), le *Condizioni per l’ammissione* di un progetto partecipativo (art. 12), i *Criteri di priorità* che l’*Autorità* deve considerare nella valutazione di un progetto partecipativo (art. 13). L’art. 14 stabilisce *le procedure di ammissione e le modalità di sostegno*.

Il capo V introduce alcuni principi relativi sulla *partecipazione all’attività legislativa della Giunta* (art. 15) e una serie di modifiche alla l.r. n. 49/1999 che regola *le attività della programmazione regionale* (articolo 16).

Il Capo VI introduce *modifiche* ad una serie di *leggi regionali*: territorio, sanità, sociale, rifiuti, rete telematica (articoli 17-21).

Il Capo VII contiene le *Norme finali* (articoli 22-28), con l’indicazione della durata della legge (art. 22), la promozione e i contenuti di un Protocollo di intesa Regione-enti locali (art. 23), il raccordo con la legge istitutiva dei referendum consultivi regionali (art. 24), alcune norme transitorie relative ai Dibattiti pubblici sui grandi interventi (art. 25), le norme finanziarie (art. 26), l’entrata in vigore (art. 27).

4.2 I contenuti della proposta di legge

Capo I, art. 1

Principi

L’articolo 1 definisce i principi generali e le finalità della legge, affermando (comma 1) che la legge intende promuovere “forme e strumenti di partecipazione democratica che rendano

effettivo” il “diritto” di partecipazione alla “elaborazione e formazione delle politiche regionali e locali”.

Al comma 2, si richiamano gli articoli dello Statuto della Regione Toscana di cui la legge si pone come “attuazione” (in particolare, gli articoli 3, 4 lettera m), 4 lettera z), 58, 59, 62 e 72.

Rimandando al Documento Preliminare per una più ampia discussione delle disposizioni statutarie citate, ricordiamo che si tratta di quei passaggi dello Statuto che, da vari punti di vista, pongono i temi della partecipazione democratica al centro della vita dell’istituzione regionale. In particolare,

- Art. 3, comma 4: “La Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all’estero alle scelte politiche regionali”;
- Art. 4, lettera m) [“finalità”]: “la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico”
- Art. 4, lettera z) [“finalità”]: “la semplicità dei rapporti tra i cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli e la realizzazione del principio di buona amministrazione, secondo criteri di imparzialità, trasparenza, equità”.
- Articoli 58 e 59, sulla sussidiarietà sociale: “la Regione favorisce l’autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale” (art. 59, c. 1).
- Art. 62, sulla sussidiarietà istituzionale
- Art. 72: “la legge promuove, secondo i principi dell’art. 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l’amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali”

Ciò che va rilevato è che non si tratta solo di un richiamo rituale alle fonti statutarie, ma dell’assunzione della partecipazione come strumento essenziale per il perseguimento delle stesse finalità dello Statuto. Ciò vale in particolare per la questione della tutela e della valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico: come si dice apertamente (art. 1, comma 2, lettera b), è la promozione di “soluzioni condivise sulle politiche di gestione del territorio” ciò che contribuisce, non solo alla tutela e alla valorizzazione di tale patrimonio, ma anche alla “sostenibilità” (termine, si noti, non presente nel relativo articolo dello Statuto). L’accento è sulla “condivisione” delle scelte: ovvero, si assume che le finalità della tutela e della valorizzazione del patrimonio storico e ambientale della regione possono essere meglio perseguite se attorno alle scelte di gestione del territorio si sviluppano un dibattito aperto e trasparente e una partecipazione larga e diffusa.

Il comma 3 precisa gli obiettivi della legge; in particolare

- “Rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa” (lettera a);
- promuovere la partecipazione come “forma ordinaria” di amministrazione e di governo (lettera b);
- rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche (lettera c);
- creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società (lettera d);
- contribuire alla parità di genere (lettera f)
- favorire l’inclusione dei soggetti deboli e l’emergere di interessi “diffusi o scarsamente rappresentati” (lettera g);
- contribuire a rafforzare la coesione sociale, diffondere una più matura cultura civica, valorizzare e sollecitare tutte le forme di impegno civico, valorizzare i saperi e le competenze diffusi nella società (lettere e, h, i);
- favorire una più ampia conoscenza dei metodi e delle pratiche partecipative più efficaci (lettere j e k);

Il principio centrale che ispira l'elencazione di questi obiettivi, (certamente ambiziosi, ma qui indicati come orizzonte entro cui pensare i possibili effetti della legge) è quello indicato nella lettera a). Con esso, di fatto, si compie una precisa scelta di campo nel dibattito politico e culturale che oggi è in corso sulla "crisi della democrazia": le istituzioni e le regole della democrazia rappresentativa, ovviamente, rimangono un punto fermo, ma oggi è possibile, e necessario, "integrare" tali istituzioni con il ricorso a processi e metodi di "democrazia partecipativa" che possano arricchire e rendere più efficace il circuito di quelle dimensioni che, nella teoria democratica contemporanea, vengono definite come accountability e responsiveness: ossia, il "render conto" ai cittadini-elettori, da parte di chi ha ricevuto un mandato elettivo, e la capacità di risposta delle istituzioni alle domande sociali. Ma l'arricchimento di tale circuito non viene postulato sulla base di un richiamo generico alla "buona volontà" o all'"impegno" di cittadini e governanti: la via che la legge sceglie è quella della creazione di nuovi e specifici strumenti e istituti partecipativi, che sorreggano questo nuovo spessore delle decisioni democratiche.

Il comma 4 richiama il fatto che, naturalmente, "la presente legge non può essere interpretata come limitazione alle forme di partecipazione in essa non previste"; mentre il comma 5 ("Nel finanziamento delle opere pubbliche, a parità di criterio di priorità, la Giunta regionale privilegia quelle opere per le quali sono stati realizzati processi partecipativi ai sensi della presente legge") enuncia un principio generale che impegna la Regione a privilegiare gli interventi che hanno visto realizzare un processo partecipativo: *ovviamente, si noti bene, "a parità di criterio di priorità", potendosi anche dare il caso di opere "prioritarie" su cui non è stato possibile o necessario realizzare un processo partecipativo.*

L'articolo 2 precisa i soggetti che hanno diritto a partecipare: i cittadini residenti, ma anche "gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti in un territorio interessato da processi partecipativi", "le persone che lavorano, studiano o soggiornano non occasionalmente nel territorio interessato". *Vi è dunque, con tutta evidenza, una visione allargata dei titolari del diritto di partecipazione: cittadini, residenti, stranieri, ma anche quanti instaurano un qualche legame, purché "non occasionale", con il territorio in cui vivono, lavorano o studiano. In una parola, potremmo dire: gli abitanti.*

Sezione II, Organo

L'articolo 3 istituisce la figura dell'*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione* e ne definisce i compiti e le funzioni.

In particolare, l'*Autorità* – organo monocratico eletto dal consiglio regionale, scelto tra una rosa di nomi, previa audizione pubblica dei candidati – è un incarico ricoperto da persona di "riconosciuta competenza nell'ambito del diritto pubblico, delle scienze politiche, e di "comprovata esperienza nelle metodologie, nelle pratiche e nelle tecniche partecipative" (commi 1 e 2).

L'*Autorità* ha il compito di (comma 5):

- valutare e ammettere le proposte di dibattito pubblico sui grandi interventi;
- valutare e ammettere i progetti partecipativi presentati dagli enti locali, da associazioni e da altri soggetti;
- valutare il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi;
- elaborare orientamenti, offrire assistenza e consulenza sui processi partecipativi;
- presentare un rapporto annuale sulla propria attività e trasmetterlo al Consiglio Regionale; tale rapporto deve anche riferire sul "rispetto" e sul "grado di attuazione degli esiti dei processi partecipativi";
- assicurare la diffusione della documentazione sulle esperienze svolte o in corso, in modo da costruire una rete di conoscenze a supporto delle pratiche partecipative.

Il comma 6 stabilisce che l’Autorità ha sede presso la Giunta Regionale e che, per la propria attività, si avvale di personale regionale.

L’articolo 3, nella sua attuale stesura, presuppone alcune scelte precise:

a) il rifiuto di una “Commissione”, in quanto la nomina e l’operare di un organo collegiale avrebbe potuto comportare il rischio di una dialettica scopertamente politica di “maggioranza” e “minoranza”;

b) la scelta, quindi, di un organo “terzo”, neutrale e indipendente, che risponda autonomamente dei numerosi poteri discrezionali che le legge gli conferisce;

c) la scelta di non creare una nuova “struttura” burocratica di supporto all’Autorità, ma di utilizzare il personale regionale al servizio delle attività dell’Autorità.

CAPO II – Dibattito pubblico sui grandi interventi

Il Capo II della legge (articoli 4-7) è dedicato ad un tema di particolare rilievo: il dibattito pubblico sui grandi interventi, definiti come quegli interventi “con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica” (art. 4). Si prefigura qui un modello di organizzazione del dibattito pubblico sui “grandi interventi” che si ispira, a grandi linee, al modello della Commission Nationale du Débat Public presente nella legislazione francese.

L’articolo 4 affida all’Autorità la facoltà di organizzare un Dibattito pubblico sui “grandi interventi”: si fissa come unico criterio la possibile rilevanza dell’”impatto” che tale intervento può comportare. Il Dibattito pubblico deve vertere sugli “obiettivi e le caratteristiche dei progetti durante la fase preliminare della loro elaborazione”.

E’ una formulazione volutamente ampia e generica, che lascia ampi poteri discrezionali all’Autorità: sarebbe stato, del resto, molto problematico fissare un qualche criterio oggettivo. Rendere obbligatoria tale procedura, d’altra parte, avrebbe comportato insostenibili costi burocratici e finanziari.

Inoltre, il criterio temporale è decisivo: il dibattito deve avvenire nella fase preliminare della progettazione. Se ne comprendono bene le ragioni: una discussione pubblica (e l’impegno civico dei cittadini a partecipare) ha senso solo in una fase precedente la decisione, quando ancora tutte le opzioni sono possibili, quando è possibile ricercare soluzioni più ampiamente condivise e la diversità delle esperienze, degli interessi e dei punti di vista coinvolti può utilmente contribuire ad una migliore scelta collettiva.

Il comma 2 dell’art. 4 stabilisce che l’Autorità agisce “di intesa” con il Garante regionale della Comunicazione, istituito dalla l. 1/2005 (Norme per il governo del territorio), ma solo “nei casi di intervento con impatto ambientale e territoriale”.

L’articolo 5 prevede che la richiesta di organizzare un Dibattito pubblico su grandi interventi può essere avanzata da una serie di soggetti (comma 1):

- Il soggetto titolare e proponente del grande intervento, sia esso pubblico o privato
- Un “soggetto che contribuisce in modo rilevante alla realizzazione” del grande intervento in questione (ad es. la stessa Regione, qualora essa sia co-finanziatrice di un intervento a cui contribuiscono anche altri livelli istituzionali o altri soggetti, privati e pubblici)
- Enti locali territorialmente coinvolti
- Cittadini e residenti, nella misura di almeno lo 0,50 per cento dei residenti regolarmente nella Regione, ivi compresi coloro che hanno compiuto sedici anni.

L’articolo 5, nei commi 2-3-4, non fissa particolari criteri o condizioni per l’accoglimento di tali domande, se non l’obbligo di una risposta entro 45 giorni dalla presentazione, l’acquisizione del parere degli enti locali interessati e la possibile acquisizione della documentazione tecnica

necessaria alla decisione. Inoltre, come già ricordato, affida alla discrezionalità dell’*Autorità* (comma 4) la valutazione della rilevanza dell’impatto dell’intervento e, soprattutto, dello stadio di elaborazione dell’intervento in questione, prevedendo che l’accoglimento della richiesta e l’avvio del dibattito pubblico sia legato ad una fase preliminare di elaborazione e definizione dell’intervento stesso.

L’articolo 6 fissa le modalità di svolgimento del *Dibattito pubblico*: l’*Autorità*, in particolare, (comma 1) stabilisce la durata del dibattito (non superiore a sei mesi, salvo proroghe motivate di altri tre mesi); nomina un responsabile e stabilisce le fasi e le modalità del dibattito, assicurando la parità di tutti i punti di vista coinvolti e condizioni di eguaglianza nell’accesso ai luoghi e ai momenti del dibattito.

I commi 2 e 3 affrontano una questione molto complessa, con rilevanti implicazioni: da una parte, *quando il proponente del dibattito è un ente locale*, l’apertura del dibattito pubblico implica la sospensione degli adempimenti amministrativi regionali e locali connessi al progetto che è oggetto del dibattito; dall’altra parte (comma 3), - poiché nella concreta prassi amministrativa molti adempimenti possono non pregiudicare o anticipare l’esito del dibattito (ovvero sono comunque obbligati, e “neutrali” rispetto alle possibili soluzioni), e poiché è da evitare un “blocco” indifferenziato di tutte le attività connesse ad un progetto o a suoi aspetti collaterali, - su richiesta degli stessi enti locali, l’*Autorità* può specificare quali atti debbano essere sospesi, individuandoli appunto tra quelli “la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l’esito del dibattito pubblico”.

L’articolo 7 disciplina le modalità di *conclusione* del dibattito. Vi si stabilisce (comma 1) che il responsabile del *Dibattito*, al termine dei lavori, consegni un rapporto all’*Autorità*, con cui si riferisca “del processo adottato”, dei diversi argomenti sollevati e della “proposte conclusive cui ha dato luogo”. L’*Autorità* (comma 2) “verifica il corretto svolgimento del processo partecipativo, prende atto del rapporto e lo rende pubblico. Entro tre mesi dalla pubblicazione del Rapporto il soggetto proponente (comma 3) può avere dinanzi a sé tre alternative: dichiarare a) se intende “rinunciare” al progetto, o “sostenere un progetto alternativo”; b) se intende “modificarlo”, precisando quali modifiche realizzare; e c) infine, se intende comunque “proseguire” con il progetto iniziale, “argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta”.

Nell’insieme, il modello di Dibattito Pubblico delineato dal testo di legge si configura come un modello ispirato alla ricerca della massima trasparenza nella fase di individuazione delle ragioni di un progetto, delle possibili soluzioni e delle possibili alternative. Il Dibattito Pubblico Regionale dovrebbe configurarsi come una grande occasione di apertura e di coinvolgimento collettivo, scandito attraverso varie fasi di confronto tra ipotesi e soluzioni diverse e attraverso il ricorso ad una pluralità di strumenti e momenti partecipativi: la diffusione di una base di documentazione tecnica ampia e condivisa, l’interrogazione di esperti e scienziati, forum tematici o altri momenti “regolati” di discussione tra i cittadini e di verifica sul formarsi e il mutare delle loro opinioni e preferenze, l’uso di internet e delle nuove tecnologie dell’informazione, ecc.

Alla fine, come già ricordavamo, il principio-guida è quella del “render conto” e del “rispondere” sulle ragioni di una scelta: i soggetti titolari della decisione, infine, dopo aver raccolto la varietà e la ricchezza dei punti di vista, delle esperienze e degli interessi che intorno ad una scelta collettiva si sono messi in gioco, deve essere in grado di motivare adeguatamente le ragioni della propria decisione, quale che essa sia.

Capo III, Strumenti

Il capo III della legge assume come “strumenti” fondamentali della partecipazione l’informazione, la comunicazione e la formazione. Sulle ragioni che rendono informazione e comunicazione, la loro ampiezza e correttezza, un pre-requisito ineludibile di ogni attività di

partecipazione, non occorre spendere molte parole. Va sottolineata piuttosto l'enfasi che la legge pone sulle attività formative: praticare nuovi modelli di democrazia partecipativa presuppone lo sviluppo di adeguate professionalità, anche all'interno della pubblica amministrazione. La "tecnica" con cui si organizza e si promuove un processo partecipativo non è indifferente: anzi, in molti casi è decisiva, se si vuole ad esempio riuscire a coinvolgere quella ampia fetta di cittadini che, solitamente, sono estranei alle forme più "militanti" di impegno civico. Come l'esperienza dimostra, proprio l'insufficienza delle "tecniche" e delle metodologie partecipative, in molti casi, può spiegare il fallimento di progetti di "coinvolgimento" dell'opinione pubblica, che pure erano nati con le migliori intenzioni. E quindi è necessario prevedere che, attorno al progressivo sedimentarsi e diffondersi di percorsi partecipativi, si consolidi anche una "cultura della partecipazione" e la formazione di figure specialistiche, esterne ed interne alla pubblica amministrazione. Compito essenziale della legge, e in particolare della stessa struttura regionale che lavora a supporto dell'Autorità, sarà quello di programmare questo insieme di attività formative, in stretta collaborazione con gli enti locali, in primo luogo, con le università, con il Parlamento regionale degli studenti

Sezione I, Comunicazione

L'articolo 8 (Informazione) stabilisce il principio che tutta "l'informazione necessaria ai processi partecipativi" sia assicurata e resa accessibile a "tutti i soggetti coinvolti nel processo partecipativo". Al comma 2 sono precisati gli strumenti attraverso cui realizzare l'informazione al pubblico: strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, ecc.

L'articolo 9 introduce una modifica alla l.r. 22/2002 (Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione), - inserendo un richiamo esplicito all'obiettivo di "fornire supporto ai processi partecipativi promossi" dalla presente legge.

Sezione II, Formazione

L'articolo 10 è dedicato alle *attività di formazione*: vi si stabilisce (comma 1) che la Giunta regionale, sentita l'Autorità, deliberi su una serie di attività formative: corsi, materiali di studio e documentazione, progetti specifici, protocolli di intesa con le Università..

Il comma 2 prevede che, nell'ambito delle procedure e dei contratti vigenti, l'amministrazione regionale possa programmare per il personale regionale obiettivi e iniziative in tema di metodologie partecipative.

Il comma 3 precisa le finalità delle attività formative: la promozione di una cultura civica e della partecipazione, "specialmente tra le nuove generazioni" e la promozione di tale cultura "all'interno dell'amministrazione regionale e locale". Il comma 4 enfatizza ulteriormente questi aspetti indicando in particolare negli "amministratori pubblici" e nei "dipendenti degli enti locali" i destinatari privilegiati delle attività formative programmate. Il comma 5 aggiunge, tra i possibili destinatari, la realtà dell'associazionismo locale e il mondo della scuola in tutte le sue componenti.

CAPO IV – Sostegno regionale ai progetti di partecipazione

Il Capo IV della legge è dedicato ai processi partecipativi locali e alle modalità del sostegno regionale a tali progetti. La legge definisce dapprima i soggetti titolari del diritto a presentare un progetto partecipativo e a richiedere per esso il sostegno regionale; definisce poi le condizioni per l'ammissione di tali progetti, l'esistenza delle quali deve essere valutata dall'Autorità; i criteri di priorità con cui la stessa Autorità seleziona tra i diversi progetti; le modalità del sostegno che la Regione concede ai diversi progetti.

Sono da sottolineare alcune scelte compiute nella definizione di questi aspetti cruciali della legge.

In primo luogo, il testo non irrigidisce i confini dei possibili oggetti e degli strumenti o dei metodi di un progetto partecipativo: lascia ai soggetti proponenti un ampio margine di flessibilità. Ma, nello stesso tempo, la legge indica con precisione le condizioni e i criteri di ammissione di tali progetti. Nel complesso, tali condizioni traducono in termini operativi le finalità elencate al comma 3 dell'articolo 1. In particolare, il principio di inclusività: non solo l'esigenza di includere soggetti deboli o interessi dispersi o poco rappresentati, ma il principio in base al quale un progetto partecipativo deve essere concepito, e poi proposto nei suoi termini concreti di svolgimento, come un processo aperto alla pluralità effettiva dei punti di vista coinvolti nell'oggetto di discussione. Chi lo promuove e lo gestisce deve quindi assumere come proprio obiettivo anche la sollecitazione di quei settori della cittadinanza meno propensi ad un impegno diretto o spontaneo, attraverso l'attivazione delle più opportune metodologie. Non basta, ad esempio, che un gruppo di cittadini chieda di discutere un particolare tema: occorre che il percorso partecipativo preveda la "piena parità di espressione di tutti i punti di vista" coinvolti. E se tali condizioni inizialmente non sussistono, l'Autorità (art. 14, comma 1) ha la piena titolarità di proporre modifiche, o di "indicare modalità di svolgimento integrative", oltre che di offrire assistenza e consulenza, ed elaborare orientamenti, come si ricordava nel testo dell'art. 3. Insomma, la legge si propone l'apertura di uno spazio pubblico di confronto e di discussione su temi specifici di interesse collettivo, su cui una comunità locale può interrogarsi, alla ricerca di soluzioni quanto più possibile condivise, formando e modificando le proprie opinioni nel corso stesso della discussione, attraverso il metodo del dialogo e delle argomentazioni razionali. Il che non significa certo voler escludere il conflitto, ma cercare anzi di farlo emergere e di renderlo proficuo e produttivo.

Sezione I – Soggetti e tipologie di sostegno

L'articolo 11 individua i soggetti titolari del diritto a presentare un progetto partecipativo e a richiedere il relativo sostegno regionale. In particolare, si tratta di (comma 1):

- residenti, negli ambiti territoriali per i quali è stato proposto il progetto partecipativo, attraverso la raccolta di un certo numero di firme, differenziato sulla base della scala demografica: (il 5 per cento fino a mille abitanti; il 3 per cento fino a cinquemila abitanti; il 2 per cento fino a quindicimila abitanti; il 1 per cento fino a trentamila abitanti; lo 0,50 oltre trentamila abitanti).
Come tutte le soglie, tale articolazione può presentare aspetti di arbitrarietà, ma essa risponde ad una particolare esigenza: nelle comunità più piccole, non parcellizzare eccessivamente la possibilità di presentare una domanda; e, viceversa, negli ambiti territoriali più vasti, non limitare o ostacolare la possibilità di proposta. Concretamente, le soglie indicate implicano, ad esempio, che in un piccolo comune di mille abitanti, possano essere 50 cittadini a presentare una proposta, mentre in un comune di 30 mila abitanti debbano essere almeno 150.
- Associazioni: ma, si noti bene, non semplicemente in quanto tali, bensì attraverso il sostegno di residenti e cittadini, nella misura indicata dal punto precedente (lettera a, c. 1).
Emerge qui un principio ispiratore di tutta la legge: la partecipazione di cui qui si tratta è quella che riguarda i singoli cittadini. Associazioni, o rappresentanze collettive di interessi, ovviamente, hanno piena titolarità a presentare un progetto, ma devono comunque dimostrare di avere il necessario sostegno individuale, nella misura richiesta.
- Enti locali, singoli e associati, anche con il sostegno di cittadini, residenti e associazioni
- Istituti scolastici, singoli o associati, a seguito di deliberazione dei loro organi collegiali.

Il comma 2 specifica i titolari del diritto di presentazione di un progetto: "i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti che hanno compiuto sedici anni".

Da notare l'abbassamento della soglia di età per l'esercizio di questo diritto: la legge toscana, in questo, si inserisce attivamente in un indirizzo che si sta affermando da più parti, che tende ad anticipare l'età in cui i giovani possono cominciare ad essere chiamati a partecipare e coinvolti nella vita democratica (voto ai sedicenni nelle circoscrizioni, ecc.).

Il comma 3 riguarda specificamente le imprese, prevedendo che anch'esse esse possano richiedere l'apertura di un processo partecipativo su una propria progettazione o un proprio intervento che presenti un rilevante impatto economico, sociale e ambientale. In ogni caso, restano fermi tutti i vincoli previsti dalla legge regionale n.1/2005 sulla gestione del territorio.

Il comma 4 si ispira ai principi della sussidiarietà sociale: possono essere presentate domande di sostegno regionale per processi partecipativi relativi a "iniziative e progetti concernenti aspetti e fasi di determinate politiche pubbliche" su cui gli enti competenti "non hanno assunto alcuna decisione".

Il comma 5 definisce le possibili modalità del sostegno regionale ai progetti partecipativi ammessi dall'Autorità, distinguendo tra il sostegno *finanziario*, il supporto *metodologico* e la fornitura di *supporti informatici*. Il comma precisa che il sostegno regionale potrà comprendere anche *una sola* delle suddette tipologie, non escludendo ovviamente i casi in cui tutte le tipologie indicate possano essere utilizzate e combinate.

Sezione II – Condizioni e criteri di ammissione

Gli articoli 12 e 13 entrano nel merito delle procedure previste, in particolare, per quanto riguarda le *condizioni per l'ammissione* dei progetti presentati (art. 12) e i *criteri di priorità* con cui l'Autorità dovrà valutarli (art. 13).

Titolare della procedura di ammissione e valutazione è l'*Autorità regionale per la partecipazione*.

Per quanto riguarda le condizioni di ammissione dei progetti presentati (art. 12, comma 1), l'Autorità ammette i progetti partecipativi che

- abbiano un oggetto specifico e ben definito (*lettera a*)
- indichi la fase del processo decisionale, nelle sedi istituzionali competenti, relativo all'oggetto del processo partecipativo (*lettera b*)
- prevedano tempi certi e ben definiti di svolgimento, con durata massima complessiva di sei mesi, salvo motivate possibilità di prolungamento, concesso dall'Autorità, per non oltre tre mesi (*lettera c*);
- indichi gli istituti, le metodologie e gli strumenti che si ritengono più congrui all'oggetto e alle finalità del progetto (*lettera d*);
- garantisca modalità di gestione del processo partecipativo, tali da assicurare neutralità e imparzialità (*lettera e*);
- assicuri l'inclusività delle procedure, con particolare attenzione alle condizioni di svolgimento che assicurino la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e gli interessi coinvolti nell'oggetto della discussione e condizioni di uguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti del dibattito (*lettera f*);
- assicuri l'effettiva inclusione di gruppi sociali e culturali diversi (*lettera g*);
- preveda azioni specifiche per la diffusione e l'accessibilità di tutte le informazioni rilevanti ai fini del percorso partecipativo, in tutte le sue fasi (*lettera h*)
- presenti una previsione di massima dei costi del progetto partecipativo proposto (*lettera i*)
- indichi la persona fisica responsabile dell'attuazione del progetto di partecipazione (*lettera l*)

Il comma 2 specifica che, in alcuni casi, quando lo richieda la natura specifica e le finalità del progetto, l'*Autorità* può ammettere anche progetti di durata superiore a quella prevista dal comma precedente, purché tale durata sia adeguatamente precisata e motivata.

Possono essere i casi, ad esempio, dei “bilanci partecipativi” che, per la loro stessa natura, implicano una durata annuale.

Il comma 3 precisa le condizioni ulteriori da considerare nei casi di progetti presentati da associazioni e residenti; ovvero, che tali progetti:

- siano sorretti dal numero minimo di proponenti, come definito dal precedente articolo 11 (*lettera a*)
- preveda la disponibilità di risorse proprie, anche organizzative e umane, da parte dei proponenti.

Il comma 4 specifica le condizioni ulteriori da considerare nei casi di progetti presentati dagli enti locali; e, in particolare che tali progetti contengano:

- una dichiarazione dell'ente competente con la quale esso si impegna a tener conto dei risultati del processo partecipativo o comunque a motivarne il mancato o parziale accoglimento;
- l'adesione al Protocollo Regione-Enti locali, introdotto dal successivo art. 23;
- una dichiarazione di sospensione degli atti “la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del processo partecipativo”;
- l'accessibilità di tutta la documentazione rilevante;
- la messa a disposizione di risorse proprie, sia finanziarie che organizzative;
- e, nei casi in cui il progetto riguardi “strumenti di pianificazione urbanistica” e “atti di governo del territorio”, l'acquisizione del parere del Garante della Comunicazione, di cui alla legge 1/2005.

Per quanto riguarda i criteri di priorità l'*Autorità* tiene conto dei seguenti elementi (art. 13, comma 1), privilegiando progetti che prevedano:

- il coinvolgimento di soggetti deboli, svantaggiati o diversamente abili (*lettera a*);
- la considerazione della tipologia del territorio interessato, con preferenza verso quelli che presentino “particolari motivi di disagio sociale o territoriale” (*lettera b*)
- la valutazione dell'ampiezza del possibile impatto sul paesaggio e sull'ambiente delle opere e degli interventi oggetto del progetto (*lettera c*)
- la promozione della partecipazione paritaria di genere (*lettera d*)
- la presenza di un migliore rapporto tra i costi complessivi del progetto e le risorse proprie (*lettera e*)
- l'adozione di forme innovative di comunicazione e interazione con gli abitanti e i partecipanti (*lettera f*)
- il sostegno di un numero consistente di richiedenti, oltre la soglia minima richiesta dall'art. 11 (*lettera g*).

Il comma 2 riguarda ulteriori criteri di priorità nei casi di progetti degli enti locali: in particolare, vanno considerati prioritari i progetti che:

- si propongano di dare regolarità, stabilità e trasparenza ai processi partecipativi nelle pratiche dell'ente locale, costituendo applicazione di un regolamento comunale sulla partecipazione (*lettera a*)
- abbiano una dimensione integrata e intersettoriale (*lettera b*)
- vengano presentati in forma associata da parte di più enti locali (*lettera c*)
- utilizzino la Rete Telematica della Regione Toscana (*lettera d*)
- rendano disponibile in via telematica tutta la documentazione (*lettera e*)

- offrano orme di comunicazione gratuita e periodica, anche in via telematica e interattiva, sul processo partecipativo in corso (*lettera f*)

Sezione III – Ammissione e modalità di sostegno

L'articolo 14 precisa le procedure di ammissione e le modalità di sostegno e finanziamento di un progetto partecipativo.

Si prevede che l'Autorità possa, con atto motivato, entro 45 giorni dalla presentazione della domanda, (comma 1):

- “condizionare” l'accoglimento di una domanda proponendo modifiche o integrazioni al progetto presentato;
- indicare “criteri di svolgimento integrativi, anche riguardo al territorio e agli abitanti da coinvolgere”;
- promuovere il coordinamento tra progetti e iniziative analoghe;
- “differenziare” o combinare le varie possibili tipologie di sostegno.

Il comma 2 considera i casi in cui un progetto venga presentato da cittadini, residenti, scuole, imprese, (o anche da enti locali, ma su temi oggetto di competenze di altri enti), *ma non esplicitamente sostenuto* anche dall'ente locale cui spetta decidere in materia: in questi casi, l'Autorità, nel valutare l'ammissibilità del progetto partecipativo, “tiene conto” del parere dell'amministrazione competente e “ne accerta la disponibilità a considerare i risultati dei processi partecipativi o, in alternativa, a motivarne il mancato o parziale accoglimento”.

Questo comma affronta dunque una specifica situazione, quella in cui cittadini e residenti, o una serie di soggetti sociali supportati dal necessario numero di firme, presentino una richiesta di processo partecipativo, senza avere – almeno inizialmente – il consenso dell'ente locale competente. Nel valutare le modalità con cui la legge disciplina questi possibili casi occorre preliminarmente richiamare lo strumento del Protocollo di intesa Regione-Enti locali, previsto dal successivo art. 23, e in particolare il contenuto fondamentale di tale Protocollo (comma 2): “la sottoscrizione del protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge e l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste”. Accanto a ciò va ricordato anche un altro punto, ossia che tra le condizioni di ammissione di un progetto presentato da un ente locale vi è anche, appunto, l'“adesione” al Protocollo Regione-Enti locali (art. 14, comma 4, lettera b). Tutto ciò implica alcune chiare conseguenze: l'ente locale che aderisce al Protocollo si avvale delle possibilità e delle risorse che la legge mette a disposizione nel favorire e promuovere i progetti partecipativi da esso promossi, ma si impegna anche ad accettare le procedure che la legge prevede anche nei casi di progetti promossi da altri soggetti e, tra queste, in particolare, le decisioni che può assumere l'Autorità regionale.

Ipotizziamo alcuni casi concreti, alla luce del comma 2 dell'art. 14, che stiamo qui illustrando. Come detto, di fronte ad una richiesta presentata autonomamente da un gruppo di cittadini, la legge prevede innanzitutto che l'Autorità si rivolga all'ente locale competente acquisendone il parere e, in particolare, accertandone la disponibilità - si noti bene - non ad accettare le specifiche soluzioni che quei cittadini intendono proporre al problema in discussione, ma semplicemente ad accettare che su quel problema si svolga una discussione pubblica sostenuta e finanziata dalla Regione, e a dichiarare che, al termine del processo, si impegna a “tener conto” dei suoi risultati e, comunque, a motivare le ragioni di un mancato o parziale accoglimento. Se l'Autorità acquisisce questa dichiarazione (e se il progetto presentato, beninteso, presenta tutti gli altri requisiti richiesti), il progetto può essere ammesso. Se l'ente locale in questione ha aderito al Protocollo, non può che rimettersi alla decisione finale dell'Autorità, ma ciò certo non gli impedisce, nel formulare il parere richiesto dall'Autorità, di esprimere tutte le proprie valutazioni sull'opportunità o l'utilità di quel progetto o di esprimere rilievi sulle modalità, l'oggetto e su quant'altro possa motivare la propria contrarietà. Di fronte

a questi possibili rilievi, l'Autorità potrà avvalersi, in prima istanza, dei poteri che gli sono conferiti dal precedente comma 1 dello stesso art. 14. Concretamente, ciò significa avviare un'opera di mediazione, proporre modifiche e integrazioni al progetto, indicare modalità integrative di svolgimento, l'allargamento dell'ambito territoriale di discussione, il coinvolgimento di altri cittadini, ecc., in modo tale da superare le ragioni dell'iniziale indisponibilità dell'ente locale. Alla fine, l'Autorità assume le proprie decisioni sull'ammissibilità del progetto e ne motiva le ragioni.

Ma potrebbe anche accadere che una tale situazione si crei con un ente locale che non abbia aderito al Protocollo: in questo caso, l'Autorità acquisisce ugualmente il parere dell'ente locale e attiva, se lo ritiene opportuno, la stessa procedura prevista dal comma 1 dell'art. 14, al fine di superare le ragioni dell'indisponibilità dell'ente locale. A questo punto potrebbe ancora accadere - ma si tratterebbe di un caso-limite - che l'ente locale persista nel suo rifiuto, sostenendo ad esempio che sul problema in questione ha già deciso, o che ha le idee molto chiare, o che discutere ancora, dal suo punto di vista, non serve proprio a nulla: in questo caso, l'Autorità dovrà valutare l'opportunità, o la concreta utilità, di sostenere ugualmente quel progetto, trattandosi oramai, a questo punto, di un progetto partecipativo per il quale, di fatto, mancherebbero gli stessi minimi presupposti di efficacia politica, ossia l'accettazione di un comune terreno di dialogo tra un gruppo di cittadini e l'amministrazione competente. Se tutti i tentativi di trovare questo comune terreno falliscono, e un ente locale ritiene di non dover nemmeno aprire una discussione, è evidente che ci troviamo in una situazione di aperto conflitto: ma con ciò stesso siamo fuori dal campo di applicazione della presente legge, ed entriamo nella sfera di una più tradizionale dialettica tra movimenti sociali e gruppi di pressione, da un lato, e potere politico, dall'altro.

Capo V - Partecipazione all'attività legislativa della Giunta e alla programmazione regionale

Il Capo V e il Capo VI affrontano il terzo grande "pilastro" della legge: la partecipazione nelle politiche regionali.

L'articolo 15 afferma un principio: "la giunta regionale favorisce..la più ampia conoscenza del quadro conoscitivo", delle motivazioni e delle finalità delle proposte di legge di propria iniziativa, "prima dell'approvazione del documento preliminare".

Di particolare rilievo l'articolo 16, che (commi 1 e 2) interviene sulla l.r. 49/1999 (Norme in materia di programmazione regionale) e, quindi, in un certo senso, agisce "a monte", modificando in un passaggio essenziale le procedure ordinarie attraverso cui la Regione produce tutti i propri piani o progetti. Si tratta di una modifica che introduce una *prescrizione vincolante*: l'obbligo di destinare, con un'indicazione specifica, una quota delle risorse disponibili per un piano o progetto all'attivazione di specifici processi partecipativi, peraltro già previsti dalle norme e dai regolamenti vigenti. Non viene indicata una percentuale definita di tali risorse, data l'estrema variabilità delle risorse previste dai vari piani, ma viene stabilito il criterio che tale quota deve comunque consentire "uno svolgimento efficace" dei processi partecipativi. Conseguentemente, al comma 3, si prevede anche che l'organo tecnico di valutazione degli atti di programmazione, ossia il NURV, "valuta le procedure di partecipazione", già previste nella normativa, anche sulla base delle condizioni e dei criteri introdotti dalla presente legge.

Capo VI – Modifiche a leggi regionali

L'insieme degli articoli che compongono il Capo VI, insieme all'articolo precedente che interviene sulla l.r. 49, si configura come un insieme di interventi sul corpo delle leggi di alcune leggi regionali di settore. Si tratta di modifiche finalizzate a inserire nelle normative vigenti un

richiamo più organico e coerente alle procedure partecipative, a rendere tali procedure più uniformi e, soprattutto, a permettere che la stessa programmazione regionale e locale si possa avvalere delle procedure e delle risorse messe a disposizione dalla nuova legge. Non si tratta, dunque, di una sovrapposizione di ulteriori procedure partecipative a quanto già previsto nella normativa vigente, ma di un rafforzamento di quanto già previsto, permettendo che ci possa avvalere degli strumenti e delle risorse che la nuova legge mette a disposizione.

L'articolo 17 interviene con alcune modifiche alla legge regionale n. 1/2005 (Norme sulla gestione del territorio). Il senso complessivo di tali modifiche è che, nel corpo delle procedure partecipative già previste dalla l.r. n. 1/2005 e in particolare nella definizione dei compiti del Garante della Comunicazione, si inseriscono riferimenti precisi alla nuova legge regionale sulla partecipazione e alla valutazione e al monitoraggio dei processi partecipativi attivati.

L'articolo 18 interviene sulla l.r. n. 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale). In particolare, si interviene sull'articolo 3, comma 1, della l.r. 40/2005. Tra i "i principi costitutivi del servizio sanitario regionale", dopo il richiamo al principio della sussidiarietà orizzontale, si introduce il principio della partecipazione e il riferimento alla presente legge .

L'articolo 19 interviene sulla l.r. 41/2005 (sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale). In particolare, si introducono riferimenti alle procedure partecipative previste dalla nuova legge.

L'articolo 20 interviene sull'art 1, comma 4, della l.r. n. 25/1998 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati).

L'articolo 21 interviene sulla l.r. n.1/2004 (Rete Telematica della Regione Toscana). Si tratta di modifiche che richiamano la nuova legge sulla partecipazione e tendono ad esplicitare in modo diretto le finalità partecipative nell'uso della Rete telematica toscana.

Capo VII -Norme finali

L'articolo 22 introduce un principio fortemente innovativo, ovvero la durata della stessa legge, fissata in cinque anni. Si tratta di un modo per sottolineare la valenza sperimentale della normativa e la necessità di una sua valutazione al termine del periodo di vigenza. Il comma 3 prevede che, nel primo trimestre del quinto anno di validità della legge, la Giunta regionale proceda, insieme al Consiglio Regionale, ad un percorso partecipativo per valutare "l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi" grazie alla legge e ne riproponga la conferma o, eventualmente, una modifica.

L'articolo 23 stabilisce che la Regione, promuova "un protocollo di intesa tra enti locali e Regione, aperto a sottoscrizioni successive", che sottolinei "la condivisione dei principi della presente legge e l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste". Il comma 3 indica la possibilità che tale Protocollo preveda forme di sostegno regionale agli enti locali – "anche al di fuori di processi specifici di partecipazione" – "per ciò che concerne logistica, tecnologie dell'informazione e formazione professionale, privilegiando quegli enti che danno stabilità alle pratiche partecipative", - una "stabilità" di cui è "indice" l'adozione di un regolamento.

L'articolo 24 introduce un raccordo con la legge regionale istitutiva dei referendum regionali consultivi, prevedendo che l'apertura di un Dibattito Pubblico sui grandi interventi precluda l'ammissione di un referendum consultivo che abbia, anche solo in parte, lo stesso oggetto.

L'articolo 25 prevede una norma transitoria, per gli anni 2008 e 2009, che permette di includere nell'applicazione delle norme del dibattito sui grandi interventi anche le opere che abbiano superato la fase di progettazione preliminare, ad eccezione di quelle per le quali sia stato già approvato il progetto esecutivo. Tuttavia, potendosi rilevare casi in cui, pur non essendo stato presentato ancora un progetto esecutivo, sono stati però già assunti o stipulati atti che impegnano il titolare del progetto, il comma 2 prevede che non vi sia alcuna sospensione degli adempimenti amministrativi durante lo svolgimento del dibattito pubblico eventualmente promosso.

L'articolo 26 (Norma finanziaria) fissa gli oneri per l'applicazione della legge (un milione di euro per il primo anno di applicazione della legge).

L'articolo 27 fissa l'entrata in vigore della legge alla data del 1° gennaio 2008.