

Master in Analisi e valutazione delle politiche pubbliche

**Il percorso di redazione
di una proposta di legge
a partire dalle evidenze apprese.
Il caso della disciplina
in materia di partecipazione
alle scelte politiche regionali**

Tesi

**Mariaelena Marcucci
Daniele Severini**

Anno Accademico
2015/2016





Penso che la pubblicazione nella collana dei “Quaderni” del presente lavoro, scritto a quattro mani da due giovani dipendenti di questo stesso Consiglio Regionale, possa risultare significativa per almeno tre ordini di ragioni.

La prima riguarda la valorizzazione delle risorse umane e professionali interne all’Ente pubblico. Nel caso specifico, a due dipendenti selezionati per merito e competenze è stata offerta la possibilità, attraverso il Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), di frequentare il Master di secondo livello in “Analisi e valutazione delle politiche pubbliche” promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome, con la collaborazione di enti formativi di assoluta eccellenza quali l’Università Ca’ Foscari di Venezia e l’ASVAPP di Torino (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l’Analisi delle Politiche Pubbliche), e ospitato nella prestigiosa cornice istituzionale del Senato della Repubblica.

Questo lavoro rappresenta, pertanto, il coronamento di un percorso di formazione lungo oltre un anno ed è il frutto di una partnership istituzionale solida e ben assortita, che ha messo proficuamente in sinergia il livello politico e quello tecnico.

La seconda ragione è di natura tecnica, ovvero concerne la metodologia utilizzata per la ricerca in questione, che ci introduce nella dimensione della “valutazione delle politiche”, con le argomentazioni logico-deduttive, gli strumenti di indagine e le buone pratiche che le sono propri.

A tale proposito, occorre ricordare la riforma statutaria del 2017 che ha introdotto nella Regione Marche il “Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche” come supporto al Consiglio Regionale per l’esercizio delle funzioni di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti, anche nell’ottica del controllo della spesa, e più in generale di controllo sull’attuazione del programma di governo regionale e sull’operato della Giunta Regionale.

Un compito che il Comitato ha svolto e continua a svolgere con impegno e dovizia di strumenti - clausole valutative, studi, missioni valutative, report - per fornire al legislatore regionale dati e risultanze precise in ordine agli interventi promossi, in modo che ne beneficino anche i nuovi disegni normativi.

La terza e ultima ragione è forse la più importante, e porta dritti al tema scelto dagli autori per la ricerca “affinché non si trattasse di un mero esercizio teorico”: quella “partecipazione dei cittadini alle scelte politiche pubbliche” che è connaturata all’idea stessa di democrazia e valore fondante della Repubblica.

Perché se è vero che la democrazia non può prescindere dai meccanismi di delega e di rappresentanza, è altrettanto vero che ogni ordinamento prevede spazi e strumenti di partecipazione diretta, e soprattutto oggi, nell'epoca dei social media, l'informazione al cittadino ed il suo coinvolgimento sulle modalità di utilizzo e di valorizzazione delle risorse collettive rappresentano una delle chiavi principali del successo o dell'insuccesso di qualunque politica pubblica.

Su questi presupposti, ho presentato assieme ad alcuni colleghi di maggioranza una proposta di legge dal titolo "Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche", che il Consiglio ha approvato nella seduta del 22 luglio 2020, la quale permetterà di finanziare per la prima volta anche nella Regione Marche la realizzazione di "processi partecipativi" promossi anche da privati cittadini portatori di interesse, in occasione dell'avvio e dell'elaborazione di un progetto futuro, di una futura norma o politica di competenza della Regione, degli enti locali o di altri soggetti pubblici.

Questo studio si pone, dunque, come utile approfondimento sul tema della democrazia partecipata, favorendone una comprensione più adeguata ad uso di amministratori, studiosi, cittadini singoli e organizzati.

Antonio Mastrovincenzo

Presidente del Consiglio Regionale delle Marche



Master in Analisi e valutazione delle politiche pubbliche

Il percorso di redazione di una proposta di legge a partire dalle evidenze apprese. Il caso della disciplina in materia di partecipazione alle scelte politiche regionali

Tutor interno:

Valentina Battiloro

Tutor esterno:

Andrea Pillon

Tesi:

Mariaelena Marcucci

Daniele Severini

Anno Accademico

2015 / 2016

Ai nostri figli

Ringraziamo

il Consiglio regionale delle Marche
per averci dato l'opportunità di frequentare questo Master

i nostri Tutor per la collaborazione nella realizzazione del presente lavoro
con suggerimenti, competenza e disponibilità

le nostre famiglie, per la pazienza
ed il supporto morale durante questi mesi

Indice

PREFAZIONE	7
Cap. 1 LO SVILUPPO DEL TEMA: IL CASO DELLA PARTECIPAZIONE	8
1.1 I fondamenti teorici	8
1.1.1 <i>La democrazia rappresentativa</i>	8
1.1.2 <i>La democrazia deliberativa</i>	9
1.1.3 <i>La democrazia partecipativa</i>	9
1.1.4 <i>Una famiglia, tante pratiche</i>	10
1.1.5 <i>La scala della partecipazione</i>	11
1.2 Il quadro normativo nazionale e internazionale	12
1.2.1 <i>Gli strumenti partecipativi previsti a livello internazionale</i>	12
1.2.2 <i>La partecipazione all'interno dell'Unione europea</i>	13
1.2.3 <i>Il quadro normativo nazionale</i>	16
1.3 Alcune esperienze, in Europa e nel mondo	21
1.3.1 <i>I promotori dell'iniziativa partecipativa</i>	21
1.3.2 <i>Il livello territoriale dei processi</i>	22
Cap. 2 LE ESPERIENZE SIGNIFICATIVE A CONFRONTO	25
2.1 Una sintetica rassegna della normativa regionale in materia di partecipazione	25
2.1.1 <i>Gli strumenti di partecipazione previsti dallo statuto</i>	25
2.1.2 <i>La disciplina della partecipazione nelle leggi di settore</i>	27
2.1.3 <i>I progetti di legge sulla partecipazione non ancora approvati</i>	27
2.2 Le leggi regionali organiche sulla partecipazione	30
2.2.1 <i>Il caso della Toscana</i>	30
2.2.2 <i>Il caso dell'Emilia Romagna</i>	33
2.2.3 <i>Il caso del Piemonte</i>	36
2.3 Il quadro sinottico delle tre leggi	37
2.4 Il focus sulla Toscana	44
Cap. 3 L'ANALISI DEL CONTESTO REGIONALE: LE MARCHE	48
3.1 Il quadro normativo regionale	48
3.1.1 <i>Gli strumenti di partecipazione previsti dalla Statuto</i>	48

3.1.2 <i>Gli altri strumenti di partecipazione</i>	51
3.1.3 <i>Alcuni dati sull'utilizzo degli strumenti</i>	53
3.2 Le caratteristiche socio demografiche	56
3.3 La percezione del contesto	58
3.4 Alcune esperienze, proposte ed esigenze	63
3.4.1 <i>Il punto di vista degli amministratori locali</i>	63
3.4.2 <i>Il punto di vista dei cittadini</i>	69
Cap. 4 LE EVIDENZE UTILI AL LEGISLATORE REGIONALE	73
4.1 L'opzione 0: quando la legge non è necessaria	74
4.2 L'opzione 1: quando si sceglie di scrivere una legge	74
4.3 L'attenzione al tema della valutazione per chiudere l'iter legislativo	79
BIBLIOGRAFIA	81
ALLEGATI	85
Legge regionale Toscana 46/2013	85
Legge regionale Emilia Romagna 3/2010	93
Legge regionale Piemonte 10/2016	97

PREFAZIONE

*La legge è ordine,
e una buona legge significa un ordine giusto.*

Aristotele

Una delle questioni di rilievo che un funzionario del Consiglio regionale può trovarsi ad affrontare è quella di individuare il percorso migliore per giungere alla predisposizione di una proposta di legge. Una fase preparatoria ampia, completa e ben strutturata (in una parola “virtuosa”) può contribuire in maniera determinante alla stesura di una “buona” legge, e dunque facilitare sia la fase di attuazione che quella di valutazione e misurazione degli effetti.

In tale prospettiva, abbiamo provato a tracciare quello che per noi rappresenta il percorso “virtuoso” che conduce, verificate le giuste condizioni, alla redazione di una proposta di legge regionale. Tale percorso si articola in quattro fasi, collegate logicamente e funzionalmente.

Il primo passo consiste nel precisare ed approfondire il tema di interesse, affrontandolo da diversi punti di vista. Un secondo momento è dedicato alla ricerca di esperienze di prossimità, allo scopo di ricavare elementi utili di confronto o modelli di riferimento. Nella terza fase l’attenzione si concentra sulle caratteristiche specifiche e sulle esigenze del contesto interessato dalla possibile azione del legislatore. L’ultima fase è diretta a tradurre le evidenze apprese in ciascuna delle fasi precedenti, in suggerimenti operativi utili al legislatore per la definizione di uno o più obiettivi specifici della propria azione, nonché degli strumenti più adatti a realizzarli.

Obiettivo della tesi è dunque suggerire anzitutto un metodo di lavoro, utilizzabile in qualunque ambito. Affinché non si trattasse di un mero esercizio teorico, la sperimentazione è stata effettuata su un tema scelto a titolo esemplificativo tra quelli più dibattuti nell’attualità e di interesse per l’Assemblea legislativa delle Marche: la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche pubbliche.

Gli strumenti che abbiamo utilizzato per la realizzazione di questo lavoro sono: lo studio della letteratura di settore, l’analisi dei testi normativi, gli approfondimenti su materiale pubblicato online, le interviste con interlocutori privilegiati, il confronto con dirigenti e funzionari del Consiglio nonché con esperti di settore. L’analisi ha consentito di delineare due diversi scenari da sottoporre al legislatore, ognuno dei quali accompagnato da alcuni spunti di riflessione.

Cap. 1 LO SVILUPPO DEL TEMA: IL CASO DELLA PARTECIPAZIONE

Il primo passo del percorso che proponiamo per arrivare a scrivere una proposta di legge regionale consiste nel precisare ed approfondire il tema di interesse. Ciò può essere fatto affrontando l'argomento da diversi punti di vista: mettendo a fuoco il quadro teorico e gli aspetti concettuali che lo caratterizzano, analizzando il contesto normativo all'interno del quale esso si inserisce, indagando per quanto possibile le principali esperienze registrate dalla letteratura di settore.

Il tema che abbiamo individuato - assieme all'amministrazione regionale della quale facciamo parte - come possibile campo di esercitazione pratica del metodo, è stato già anticipato, è quello della partecipazione dei cittadini alle scelte politiche regionali.

In questo capitolo, pertanto, proveremo anzitutto a definire il concetto di "partecipazione" nei suoi fondamenti teorici e nei possibili ambiti di applicazione, che vanno dalla democrazia rappresentativa a quella partecipativa e deliberativa. Quindi, muovendo sul piano giuridico, esamineremo gli strumenti e gli istituti di partecipazione previsti dall'ordinamento internazionale, comunitario e da quello nazionale, sia sul versante costituzionale che di legislazione ordinaria. Infine, forniremo una breve panoramica delle principali esperienze di partecipazione realizzate negli ultimi anni, su scala nazionale ed internazionale.

1.1 I fondamenti teorici

1.1.1 La democrazia rappresentativa

Con il termine partecipazione, che in senso letterale indica un generico "prendere parte" (etimologia dal latino "partem capere"), sono stati nel tempo – ed in particolare negli ultimi anni – descritti una serie di fenomeni anche diversi tra loro, data la naturale polisemia cui la parola si presta.

Se limitiamo il contesto al "prendere parte ad un determinato atto o processo decisionale all'interno di una specifica comunità politica", non si può non partire dalla Grecia classica e da quella *agorà* "luogo simbolo della politica, dove ogni cittadino libero poteva partecipare alle discussioni che riguardavano le decisioni dell'intera collettività, influenzandone le scelte." Ma è solo con la nascita degli Stati nazionali, i movimenti di democratizzazione interna e l'avvento del suffragio universale (una testa, un voto) che la partecipazione assume i caratteri più vicini alla sua connotazione moderna (Raniolo, 2008).

Come evidenzia bene U. Allegretti, la parola "è stata e viene tuttora legittimamente usata innanzi tutto per riferirsi al grado e ai modi di presa effettiva di responsabilità dei cittadini nella vita delle istituzioni rappresentative", come partecipare al voto, iscriversi ad un partito, firmare un referendum, etc (Allegretti, 2010).

Nel diritto amministrativo, può indicare l'intervento nei procedimenti degli interessati, titolari di posizioni giuridiche soggettive potenzialmente incise dall'esercizio del potere. Come pure è impiegata sul versante pubblico per richiamare l'idea di concertazione tra istituzioni e soggetti organizzati (le cosiddette "parti sociali", appunto). Tutte declinazioni della partecipazione moderna, pienamente inserite in un contesto di democrazia rappresentativa, incentrata cioè sul meccanismo della delega e sull'istituto del voto.

Ma la sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti della politica e dei partiti come attori intermedi tra Stato e società – un fenomeno questo che colpisce da anni tutte le democrazie mature – ha fatto sì che altrettanto legittimamente sia oramai consolidato un uso specifico del termine “partecipazione” per riferirsi a meccanismi diversi da quelli tradizionali: “meccanismi di relazionamento della società, dunque dei *cittadini ordinari* con le istituzioni, in forme di *intervento diretto* nei processi di azione delle istituzioni rappresentative”. In questa nuova accezione, lo spazio scenico “non è più quello della rappresentanza, ma quello di uno *spazio pubblico politico*; non organizzazione né sistema, semmai rete dagli orizzonti aperti (...) in cui si muove la società civile con tutta la varietà di attori che la compongono” (Allegretti, 2010).

Tale sentiero ci porta a delineare altri due concetti, quelli di “democrazia deliberativa” e di “democrazia partecipativa”, che hanno in comune proprio la spinta a voler superare le carenze o le disfunzioni di una democrazia puramente rappresentativa, aprendo i processi decisionali pubblici a quanti sono interessati; al tempo stesso però differiscono tra loro per altri aspetti.

1.1.2 La democrazia deliberativa

La democrazia deliberativa nasce in ambiente anglo-americano (l'America dei padri fondatori), ma viene teorizzata e sviluppata nella seconda metà del novecento, in particolare dagli studi di John Rawls (Rawls, 1971) e di Jurgen Habermas (Habermas, 1971), nello spirito proprio della tradizione illuministica. Deliberare (dal latino “de-libera/libra”, togliere dal piatto della bilancia, dopo aver pesato) come “soppesare i vari aspetti di una questione di interesse collettivo” (Lewanski, 2007), con l'attenzione focalizzata sul processo (un confronto con metodo dialogico tra opinioni e interessi diversi), prima ancora che sul risultato (la risoluzione finale, o deliberazione appunto). Un ideale di democrazia complesso, perché al carattere deliberativo dei processi decisionali unisce l'inclusività degli stessi: far partecipare tutti coloro che sono interessati all'oggetto della deliberazione ad uno “scambio di informazioni e di argomenti confortati da ragioni” che producano una sorta di consenso unanime e razionale intorno al bene comune, al di fuori dei meccanismi del voto a maggioranza o della negoziazione (Bifulco, 2009).

Un sistema che promette decisioni migliori (generate dal processo sopra descritto), con una forte legittimazione (data dall'inclusività e dal consenso) e capace di forgiare cittadini migliori (accrescendone le qualità civiche, morali e intellettuali). Tuttavia, poiché l'effettiva partecipazione di tutti è irrealizzabile (o quantomeno problematica) sul piano pratico, occorre trovare delle approssimazioni ai principi enunciati, rendendoli praticabili senza smarrirne lo spirito. Né appare facile definire quel “bene comune” o la mappa completa degli “interessi in gioco”, senza cadere nel rischio di manipolazioni, distorsioni o *empasse* dei processi. Dunque, potenzialità e limiti di un sistema, su cui il dibattito è aperto e vivace (Regonini, 2005; Cataldi, 2008).

1.1.3 La democrazia partecipativa

La democrazia partecipativa si sviluppa invece sul finire del novecento in ambiente latino-americano, all'interno di società povere e con forte disuguaglianza, e concettualizza in maniera semplice le pratiche partecipative inventate da una realtà in continuo movimento. Se, al pari della democrazia deliberativa, l'inclusività nei processi di tutti gli *individui interessati* - compresi gli *organismi associativi* in cui essi eventualmente si riuniscono - resta elemento centrale, l'effetto della partecipazione non è quello di trasferire il potere decisionale finale in capo ai partecipanti, piuttosto di assicurare una qualche incidenza

(si parla a riguardo di *influenza effettiva*) sulla decisione formale, adottata dalle istituzioni rappresentative, di quanto emerso in sede partecipativa.

Trattandosi di “una famiglia di pratiche” in senso ampio e plurale, esse dipendono fortemente dal contesto storico e geografico che le ospita (l’impulso ai processi dal basso o dall’alto, le caratteristiche sociali e associative), dal livello territoriale in cui si svolgono (il quartiere, la città, la regione, lo Stato) e dalla flessibilità che le caratterizza (proprio per l’aderenza alle singole circostanze), anche a livello di regole che le governano. A fronte di tale pluralità, L. Bobbio propone un utile raggruppamento in tre grandi sotto-famiglie. (Bobbio, 2010)

1.1.4 Una famiglia, tante pratiche

La prima tipologia, forse la più nota, è quella costituita dai “**bilanci partecipativi**”, che prendono origine dall’esperienza avviata nel 1989 dal Partido dos Trabalhadores nella città brasiliana di Porto Alegre (Allegretti, 2003), per poi svilupparsi con infinite varianti un po’ in tutto il mondo. Nella sostanza, si tratta di un processo che dall’autunno alla primavera seguente prova a coinvolgere i cittadini nelle scelte strategiche di investimento da parte dell’amministrazione, sulla destinazione e la ripartizione tra i diversi quartieri delle spese annuali. Un percorso graduale che passa attraverso vari step, dalle assemblee di quartiere a quelle tematiche, fino alla proposta di ripartizione formulata da un organismo misto di tecnici e delegati, prima dell’approvazione definitiva del bilancio, che permane in capo al Consiglio comunale senza alcun vincolo giuridico. Eppure, un processo che al termine ha sempre visto ratificate le decisioni proposte, sulla spinta dell’onda emotiva generata dalle migliaia di cittadini mobilitati, per quanto lieve resti l’incidenza percentuale rispetto all’intera popolazione (Sintomer , et al., 2009).

La seconda famiglia individuata è quella dei processi che mirano a coinvolgere la popolazione per prevenire o dirimere conflitti territoriali o ambientali, specie relativamente a progetti di grandi opere e infrastrutture. In tal caso il riferimento principale è costituito dal “**debàt public**” (Mansillon, 2006) francese, nato nei primi anni ’90 in seguito alle proteste feroci degli abitanti contro l’istituzione del tracciato di alta velocità TGV Lione-Marsiglia, formalizzato con leggi successive tra il 1995 ed il 2002 come di competenza di una autorità indipendente denominata Commission Nationale du Dèbat Public. Un dibattito da svolgere in fase preliminare e non sul progetto definitivo, proprio al fine di far emergere dal confronto tra le diverse parti in causa indicazioni utili (ma non vincolanti) alla prosecuzione dell’iter, tanto verso la chiusura quanto la prosecuzione o la modifica del progetto.

Il terzo gruppo è quello delle pratiche basate sul **sorteggio**, quindi sul coinvolgimento di cittadini comuni, scelti mediante estrazione a sorte, alla discussione su temi individuati. Proprio la casualità del meccanismo, in luogo della partecipazione volontaria, sottolinea che il cittadino qualunque ha la possibilità e le capacità per contribuire alla definizione delle scelte collettive, sul modello delle “*giurie di cittadini*” proposte negli anni ’70 in America e in Germania, e affermatesi dagli anni ’90 nel Regno Unito. Piccoli gruppi casuali di cittadini, riuniti attorno ad un tema da discutere per alcuni giorni, godendo anche del supporto informativo di tecnici e esperti, per arrivare ad una posizione comune da trasmettere ai decisori in forma di raccomandazione.

Sempre basato sul sorteggio, ma di portata più ampia e con differenti finalità, è l’altro strumento dei “*sondaggi deliberativi*”. In questi casi la platea degli estratti va dalle 200 alle 600 persone, che nel corso di un fine settimana si riuniscono con riferimento ad un problema di rilevanza pubblica: si confrontano in piccoli gruppi, formulano domande di approfondimento, ascoltano le risposte in seduta plenaria di

esperti e politici. Un identico questionario viene somministrato a ciascun partecipante prima e dopo l'evento, e ciò permette di valutare in che misura l'approfondimento collettivo proposto abbia prodotto mutamenti di opinione sul tema.

Dunque, un solo termine per indicare tante pratiche tra loro anche abbastanza diverse, che si presentano come possibili risposte alla crisi della rappresentanza, sia quella elettiva che quella associativa tradizionale di categoria. Ma per la cui efficacia, abbiamo visto, occorrono numerose condizioni ed accorgimenti: una partecipazione trasversale che va dal cittadino comune alle entità associative, il riconoscimento reciproco tra istituzioni e partecipanti, un atteggiamento aperto e di propensione dialogica, una base informativa completa e comune, strumenti e procedure adeguati e il più possibile di natura deliberativa, esperti delle metodologie partecipative a supporto dei processi.

1.1.5 La scala della partecipazione

Ma quale influenza è destinata ad esercitare effettivamente la partecipazione?

A livello teorico, già nel 1969 Sherry Arnstein proponeva uno schema dei rapporti *citizens/policy-makers* in forma di "scala", per misurare il grado della partecipazione dei cittadini ai processi di costruzione ed attuazione delle politiche pubbliche (Arnstein, 1969). Una scala che dal livello zero di partecipazione (cittadini soggetti passivi, destinatari di interventi), sale a quello di ascolto (per gradi: informazione, consultazione, conciliazione), fino all'effettiva influenza ed all'innalzamento al livello dei decisori (dal partenariato alla delega di poteri, al totale controllo dei cittadini).

Con un salto temporale notevole e un approccio più agile e operativo, riportiamo di seguito la scala della partecipazione (fig.1.1) che oggi propone l'associazione non governativa IAP2 (International Association for Public Participation), che conta sezioni locali in diversi paesi del mondo, Italia compresa (<https://www.iap2.org/>).

La scala della partecipazione		
Azione	Obiettivo	La promessa dei decisori
Informare	Fornire informazioni ai cittadini affinché abbiano una migliore comprensione di una questione/decisione	Vi teniamo informati
Consultare	Ottenere commenti e informazioni dai cittadini (che il decisore usa o meno a propria discrezione)	Vi ascoltiamo
Coinvolgere	Operare insieme ai cittadini, le cui opinioni vengono prese in qualche considerazione (peraltro senza alcun impegno)	Le vostre opinioni sono prese in considerazione
Cooperare	Identificare e scegliere insieme ai cittadini fra opzioni (ma il potere finale di decidere rimane nelle mani dei decisori formalmente competenti)	Abbiamo bisogno delle vostre opinioni e ci impegniamo a tenerle in considerazione
Trasferire potere decisionale	A decidere sono i cittadini (<i>empowerment</i>)	Metteremo in atto le vostre decisioni

Figura 1.1 – fonte (Lewanski, 2007)

Ad ogni obiettivo, ossia livello di coinvolgimento dei cittadini prescelto, possono essere abbinati alcuni degli strumenti presentati, assieme a numerosi altri che la pratica ha via via sviluppato. Dalle campagne informative o i siti web tematici (informare) ai focus-group, le indagini o gli incontri pubblici (consultare); dai workshop o i sondaggi deliberativi (coinvolgere) ai comitati di cittadini (cooperare), fino alle vere e

proprie giurie di cittadini o alle decisioni delegate (empowerment). Ma anche gli istituti partecipativi tradizionalmente previsti dal nostro ordinamento, che ora andremo a presentare, possono essere facilmente ricondotti all'interno della medesima classificazione.

1.2 Il quadro normativo nazionale e internazionale

1.2.1 Gli strumenti partecipativi previsti a livello internazionale

L'analisi del quadro normativo internazionale può fornire spunti interessanti in tema di partecipazione.

In linea generale, nella "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948, si legge all'articolo 21 che "ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti".

L'atto normativo che viene considerato più avanzato sul tema è la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", più nota come Convenzione di Aarhus (dal nome della città danese nella quale fu sottoscritta, il 25 giugno 1998).

È un trattato internazionale, dunque giuridicamente vincolante per gli Stati che lo hanno firmato e ratificato e per le organizzazioni internazionali che vi hanno aderito (tra cui anche l'Unione europea). Detta delle regole con un ambito di applicazione specifico, quello ambientale, che da sempre è terreno di sperimentazione ideale per le tematiche partecipative. Tuttavia propone un modello di carattere generale, fondato su tre diritti da garantire nel proprio ordinamento: il diritto di accesso alle informazioni (ambientali) detenute da un'amministrazione pubblica; il diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali (aventi effetti sull'ambiente); il diritto di accesso alla giustizia (in materia ambientale). Tra le disposizioni più rilevanti, si ricordano in particolare: obbligo di tempi e termini di partecipazione ragionevoli; possibilità per il pubblico di presentare osservazioni quando le alternative sono ancora praticabili; obbligo della più ampia considerazione per i risultati della partecipazione, secondo un principio di adeguatezza.

Con riferimento al delicato rapporto tra partecipazione e decisione finale, l'articolo 6.4 della Convenzione codifica il principio oggi conosciuto come di "influenza effettiva". Se non può imporsi infatti un vincolo giuridico in capo all'amministrazione coinvolta di dare attuazione a quanto emerso al termine del processo partecipativo, si pone quantomeno in carico ad essa l'obbligo di fornire una motivazione espressa, articolata e sindacabile, ogni qual volta decida di non dare seguito – in tutto o in parte - all'esito della deliberazione.¹

Di diversa matrice, l'esperienza più recente del "Codice di buone prassi per la partecipazione civile nel processo decisionale", adottato dalla Conferenza delle OING (Organizzazioni internazionali non governative) del Consiglio d'Europa il 1° Ottobre 2009. Si tratta di un repertorio di buone pratiche – pertanto senza alcun carattere vincolante, né regole o meccanismi di esecuzione - elaborato da esponenti della società civile, nell'ambito di un processo di consultazione paneuropeo, già recepito e sperimentato sia da organismi della società civile che da rappresentanti delle autorità pubbliche. Distingue quattro livelli di partecipazione (in ordine crescente: informazione, consultazione, dialogo e

¹ Per una parziale attuazione della convenzione, si veda in Italia il decreto legislativo n. 152/2006 "Norme in materia ambientale", che prevede la consultazione dei cittadini nelle procedure per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), per la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e per l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

partenariato) e sei diverse tappe dei processi decisionali-politici (definizione del programma, elaborazione della politica, decisione, realizzazione, monitoraggio e riformulazione della politica). Ciascuna tappa offre possibilità e strumenti di interazione tra le organizzazioni ed i poteri pubblici, a seconda del contesto e del livello di riferimento (OING, 2009).

1.2.2 La partecipazione all'interno dell'Unione europea

Una forte spinta verso la valorizzazione di strumenti della democrazia partecipativa all'interno del metodo di governo è venuta negli ultimi anni dall'Unione europea, nell'ambito della riflessione sulla democratizzazione e la trasparenza delle proprie istituzioni e del loro avvicinamento ai cittadini.

Nell'anno 2001, al termine di un lungo ed ampio processo consultivo con i cittadini, le organizzazioni, la comunità scientifica, i responsabili politici e le amministrazioni, la Commissione pubblicava una serie di documenti fondamentali, dal "Libro bianco sulla governance europea" al "Libro bianco sulla partecipazione giovanile", per comunicare una delle priorità strategiche individuate².

Si tratta della modernizzazione dell'azione pubblica europea retta dai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, e incentrata sull'idea di "**governance**", intesa come l'insieme delle regole, dei meccanismi e delle prassi che influiscono sull'articolazione dei diversi poteri esercitati, nonché l'apertura dei processi decisionali per consentire la partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano. Un termine che di solito non viene tradotto, ma si potrebbe definire "sistema allargato di governo" o "governo reticolare" oppure "governo multilivello e multi-attore", proprio per sottolineare il coinvolgimento di processi e attori non sempre ricompresi nella nozione tradizionale di governo, quello più strettamente ancorato al modello rappresentativo ed alle relazioni tra istituzioni formalmente preposte al governo (per cui si usa l'accezione "government") (De Toffol, et al., 2012).

Il successivo "Libro bianco sulla politica di comunicazione europea" del 2006 ha segnato una svolta nella direzione della democrazia deliberativa, evidente in particolare nel Plan D – Democracy, Dialogue and Debate – (2006-9) per la creazione di uno "spazio pubblico europeo", seguito poi dal programma Debate Europe (2008) ed Europolis (2009). Attraverso questi ed altri programmi, circa 100.000 cittadini europei sono stati coinvolti in 23 processi transnazionali.

Gli strumenti di partecipazione

Il quadro normativo delineato dopo il Trattato di Lisbona (firmato nel 2007, in vigore dal 2009) prevede una serie di strumenti in mano ai cittadini per partecipare al processo di elaborazione delle politiche.

Quando la Commissione europea inizia a lavorare ad una nuova iniziativa politica o vuole rivedere la legislazione esistente, apre generalmente una **consultazione pubblica**. Questo significa che persone, imprese e organizzazioni che hanno un interesse o sono esperte in materia possono contribuire alla stesura della proposta, prima che la Commissione la presenti al Consiglio e al Parlamento europeo per l'ulteriore discussione e per l'adozione (https://ec.europa.eu/commission/index_it).

Sono stati predisposti strumenti informatici ad ampia diffusione (a partire dal sito "La vostra voce in Europa") per fornire una informazione completa sulle consultazioni pubbliche previste e organizzate nel

² Comunicazione della Commissione europea del 25 luglio 2001, Governance europea - Un libro bianco, COM(2001) 428 def.; Comunicazione della Commissione europea del 21 novembre 2001; Libro bianco della Commissione europea: un nuovo impulso per la gioventù europea, COM(2001) 681 def.;

campo dell'occupazione, degli affari sociali e dell'inclusione, e di quelle già svolte (con le risposte ricevute e le misure prese per tenerne conto).

Accanto alle consultazioni ma con un carattere più generale, la Commissione organizza regolarmente anche i **dialoghi con i cittadini**, un calendario di dibattiti pubblici che si svolgono nelle città di tutta l'Unione per ascoltare i pareri degli europei e discutere con loro dei temi che li riguardano. Anche in questo caso, oltre ai siti tematici di riferimento (Your Europe, Debating Europe, etc.), è possibile ricevere aggiornamenti ed e-mail di notifica sulle nuove tabelle di marcia e sulle consultazioni pubbliche, direttamente dalla Commissione.

Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha anche il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una **petizione al Parlamento europeo** su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo concerne direttamente. In questo caso il fondamento giuridico risiede nell'articolo 227 del "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea", mentre la disciplina puntuale delle modalità di esercizio del diritto e le procedure che ne seguono è contenuta nell'articolo 215 del "Regolamento del Parlamento europeo" (ad es. le petizioni devono essere firmate e redatte in una delle lingue della UE; presentate attraverso i canali ufficiali; vengono iscritte ad un ruolo generale e rese pubbliche; vengono affidate alla Commissione parlamentare competente per la discussione, etc.).

Lo strumento principale, però, è quello disciplinato dal Regolamento del 2011 e denominato "**iniziativa dei cittadini**" (European Citizen Initiative, in italiano ICE), grazie alla quale un milione di cittadini europei può invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico. Per questo nuovo strumento, che era previsto dal Trattato di Lisbona, la Commissione ha prima svolto una vasta consultazione pubblica, raccogliendo pareri dai cittadini, dalla società civile e dai portatori d'interesse in generale³.

La base giuridica è fornita dall'articolo 11, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea (TUE), mentre l'articolo 24, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) definisce i principi generali per il regolamento che stabilisce le procedure specifiche; infine dall'articolo 197 bis del Regolamento del Parlamento. Proviamo a sintetizzare l'articolata procedura.

Poiché l'iniziativa dei cittadini costituisce un invito alla Commissione europea a proporre un atto legislativo, è indispensabile anzitutto che riguardi un settore nel quale la Commissione ha la competenza a farlo (ad esempio l'ambiente, l'agricoltura, i trasporti, la salute pubblica). L'iniziativa deve essere sostenuta da almeno un milione di cittadini europei, di almeno 7 dei 28 Stati membri (1/4 dei paesi); per ciascuno dei 7 paesi è inoltre richiesto un numero minimo di firme.

Per lanciare un'iniziativa occorre costituire un "comitato dei cittadini" composto da almeno 7 cittadini dell'UE residenti in almeno 7 Stati membri diversi, che abbiano raggiunto l'età alla quale i cittadini acquisiscono il diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo. Le iniziative dei cittadini non possono essere gestite da organizzazioni, le quali possono, tuttavia, promuoverle o sostenerle, purché lo facciano in piena trasparenza. Per prima cosa gli organizzatori registrano l'iniziativa su un sito istituzionale; dopodiché hanno a disposizione un anno di tempo per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno da parte dei cittadini.

³ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona 13 dicembre 2007 [2007/C 306/01]; Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini

Se l'iniziativa raccoglie un milione di firme, deve essere esaminata attentamente. La Commissione ha tre mesi di tempo per incontrare gli organizzatori e consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate. Gli stessi organizzatori hanno la possibilità di presentare la loro iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo. Quindi la Commissione adotta una risposta formale nella quale illustra le azioni che intende proporre a seguito dell'iniziativa dei cittadini, motivandole adeguatamente. La risposta prende la forma di una comunicazione, adottata dal Collegio dei commissari e pubblicata in tutte le lingue dell'UE. La Commissione, dunque, non ha l'obbligo di proporre un atto legislativo a seguito di un'iniziativa, ma un obbligo di risposta pubblica e di motivazione. Se la Commissione decide di presentare una proposta, ha inizio la normale procedura legislativa: la proposta viene sottoposta al legislatore (in genere il Parlamento europeo e il Consiglio, oppure in alcuni casi soltanto il Consiglio) e, se adottata, avrà forza di legge.

Occorre distinguere chiaramente il diritto di presentare una "iniziativa di cittadini" dal "diritto di petizione". Al di là dei contenuti specifici e degli aspetti procedurali, le petizioni sono rivolte al Parlamento nella sua qualità di rappresentante diretto dei cittadini a livello europeo. L'iniziativa, in quanto richiesta di predisposizione di uno specifico strumento giuridico dell'UE, è rivolta alla Commissione, l'unica istituzione ad avere la facoltà di presentare proposte legislative. In tal senso, la natura della ICE è simile a quella del diritto di iniziativa conferito al Parlamento ed al Consiglio.

La partecipazione in atto

L'Unione europea ha pubblicato i dati relativi alla prima applicazione dello strumento dell'iniziativa di cittadini. Dal 1 aprile 2012 sono state avviate più di una quarantina di ICE. A 20 di esse è stata rifiutata la registrazione in linea di principio, sulla base del fatto che non rientrano nell'ambito di competenza della Commissione, mentre 13 sono state ritirate dagli organizzatori. Attualmente vi sono solo quattro iniziative registrate, che sono nella fase di raccolta.

Tre iniziative, registrate nel 2012, hanno raggiunto il numero richiesto di firme e sono state dunque presentate alla Commissione. Con l'iniziativa *Right2Water* (Diritto all'acqua), la Commissione è invitata a proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, come riconosciuto dalle Nazioni Unite, e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti. L'iniziativa *One of Us* (Uno di noi) chiede invece alla UE di smettere di finanziare attività che implicano la distruzione di embrioni umani, in particolare nei settori della ricerca, degli aiuti allo sviluppo e della salute pubblica. L'iniziativa *Stop Vivisection* (Basta con la vivisezione) chiede alla Commissione di istituire un quadro legislativo finalizzato a eliminare la sperimentazione animale nella UE. Il Parlamento ha organizzato audizioni con i rappresentanti di ciascuna delle iniziative, che si sono svolte rispettivamente il 17 febbraio 2014, il 10 aprile 2014 e il 24 aprile 2015 con la partecipazione di diverse commissioni (quelle competenti per l'ambiente, il mercato interno, la ricerca e le questioni giuridiche, oltre alla commissione per le petizioni). La Commissione ha fornito una risposta in cui espone le sue conclusioni sul piano giuridico e politico in merito a tutte e tre le iniziative.

Alcune ICE sono state oggetto di azioni legali dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, il quale ha stabilito, nella sua sentenza più recente, ovvero quella relativa alla causa T-646/13 «Minority SafePack contro Commissione», che la Commissione non ha rispettato l'obbligo di spiegare dettagliatamente e motivare il proprio rifiuto di registrare una ICE.

L'ultima notazione riguarda un aspetto legato alla partecipazione, quello della trasparenza, che a livello europeo ha ricevuto una disciplina del tutto peculiare. La trasparenza, infatti, viene intesa non solo come disponibilità e pubblicità delle informazioni relative agli atti o alle procedure dell'Unione, ma anche come manifestazione (nel senso letterale di "rendere manifesti") degli interessi sottesi e dei meccanismi di pressione ad essi collegati. Pertanto, sia i rappresentanti di organizzazioni sia i liberi imprenditori, che svolgono o intendono svolgere attività che influenzano le politiche e i processi decisionali delle istituzioni europee, devono essere iscritti nel "Registro UE per la trasparenza". In tale modo si cerca di portare ad evidenza pubblica una serie di informazioni sensibili, dal tipo di interessi perseguiti, ai soggetti coinvolti, fino alle risorse concretamente adoperate. Il sistema viene gestito congiuntamente dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea, attraverso un accordo inter-istituzionale che fissa le norme e i principi su cui si basa il Registro.

1.2.3 Il quadro normativo nazionale

Proviamo ora a dare conto delle diverse accezioni del termine "partecipazione" presenti all'interno del sistema normativo italiano e degli strumenti partecipativi previsti, sia a livello costituzionale che di legislazione ordinaria.

I principi costituzionali

A livello costituzionale non si rinviene una definizione diretta e compiuta della "partecipazione" come diritto fondamentale del cittadino, bensì una serie di richiami ad altri principi ai quali essa risulta comunque legata.

L'articolo 3, secondo comma, la nomina tra le finalità principali dell'azione complessiva della Repubblica, come espressione dell'uguaglianza sostanziale.⁴ Seppure non nominata, è fondato ritenere che sia inclusa nel principio di "sovranità popolare" dell'articolo 1 (come una delle forme in cui il popolo esercita ed esprime la propria sovranità), oltre che nel riconoscimento dei "diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", per l'adempimento di quei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" che la Carta richiede (articolo 2). Sempre in maniera indiretta, la ritroviamo nel diritto dei cittadini "di associarsi liberamente in partiti, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (articolo 49).

Di fatto, però, nell'individuare gli strumenti, l'organizzazione e le procedure, la partecipazione non viene presa direttamente in considerazione dalla Carta. Alcuni commentatori la leggono in controtuce tra i principi generali di "buon andamento" e "imparzialità" dell'amministrazione, di cui all'articolo 97. Altri ritengono invece che la Carta non abbia espressamente individuato i modi e le forme della partecipazione proprio a causa della "natura peculiare del principio stesso e dalla sua intima connessione con le situazioni di fatto (...) storicamente variabili e pertanto non predeterminabili in astratto" (De Toffol, et al., 2012).

La situazione non sembra essere mutata, almeno dal punto di vista dei riferimenti testuali, neppure con l'introduzione della riforma costituzionale del titolo V. L'articolo 118, quarto comma, stabilisce infatti che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di

⁴ "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

sussidiarietà". Nonostante taluni siano portati ad indicare nella norma la previsione esplicita dell'idea di "partecipazione", in realtà il contenuto espresso fa riferimento ad un concetto vicino ma ben distinto dalla partecipazione, che è quello della sussidiarietà (nello specifico, in senso orizzontale).

La **sussidiarietà** è un criterio di organizzazione e di allocazione delle competenze degli enti istituzionali in materia di erogazione dei servizi, per consentire il migliore esercizio delle funzioni pubbliche. Viene declinato in una duplice accezione: "verticale" e "orizzontale". Nel primo caso (multi-level government), fa riferimento all'attribuzione delle funzioni amministrative all'ente territoriale inferiore (cioè più vicino alla comunità), prevedendo che esse siano trasferite agli enti territoriali via via superiori, qualora le capacità o le risorse dell'ente minore non garantiscano esiti soddisfacenti. Nella seconda accezione, si richiamano le forme di collaborazione fra settore pubblico e privato, in base alle quali il primo agevola lo svolgimento di attività di interesse generale da parte del secondo (di norma attraverso "convenzioni" tra amministrazione e privati erogatori del servizio).

Il principio di sussidiarietà orizzontale è certamente legato a quello di partecipazione, ed entrambi sono riconducibili ai principi più generali di "collaborazione" e di "solidarietà". Entrambi si rivolgono alla società civile, facendo affidamento sui fenomeni associativi per rompere il tradizionale schema stato-cittadino come rapporto bipolare e univoco. Ma permane una differenza sostanziale.

Nel modello che abbiamo presentato di democrazia partecipativa, la collaborazione dei privati si svolge nel piano della discussione e della decisione sui problemi, per contribuire alla definizione delle politiche. Nel modello della sussidiarietà, invece, tale collaborazione si spinge fino alla soluzione operativa dei problemi stessi, cioè interessa la fase di attuazione delle decisioni e di gestione dei servizi, promuovendo forme che vengono definite di "empowerment" della società civile (in tal senso l'articolo 118 è illuminante, poiché incentiva persino forme di "iniziativa autonoma dei cittadini").

Una analisi testuale sulla partecipazione pare pertanto evidenziare, citando U. Allegretti, che "la sua enucleazione si ha solo andando *oltre il testo* costituzionale – ovviamente né senza di esso né men che meno contro – per penetrare piuttosto le potenzialità dei suoi principi, per accoglierne il vero spirito più che non per attuarne la lettera" (Allegretti, 2010).

Gli strumenti previsti dalla Costituzione

Ampliando il raggio di osservazione, possiamo considerare tra le forme di partecipazione (alla vita democratica del Paese, prima ancora che alla definizione delle politiche) quegli strumenti di democrazia diretta che la Carta prevede: la petizione, l'iniziativa legislativa, il referendum.

Ai sensi dell'articolo 50, "tutti i cittadini possono rivolgere **petizioni** alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità". Si tratta di uno strumento molto semplice e diretto: richiede soltanto che l'interesse rappresentato sia pubblico (non è ammissibile per rivendicare diritti soggettivi o interessi legittimi, che invece sono tutelati dall'autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa). Non sono previste particolari formalità, tranne l'autenticazione della firma del proponente; può essere esercitato da una singola persona, o da gruppi di persone senza limiti di numero; se rivolta ad ottenere provvedimenti legislativi, non prevede la formulazione di un disegno di legge vero e proprio; può avere ad oggetto tutte le materie. Tuttavia, a fronte di tale immediatezza e flessibilità, l'istituto è praticamente caduto in disuso nelle ultime legislature, ed anche in quelle precedenti non ha prodotto apprezzabili risultati. Resta però contemplato negli Statuti regionali, comunali e provinciali e nei regolamenti dei Consigli regionali.

L'articolo 71, secondo comma, prevede invece la possibilità che il popolo eserciti "*l'iniziativa delle leggi*", mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli". Un vero e proprio disegno di legge ("Proposta popolare" o "Mozione di iniziativa popolare") da presentare al Parlamento, che resta pienamente competente della discussione e deliberazione della proposta.

Infine, rapidamente lo strumento della consultazione popolare o *referendum*, nelle sue diverse forme:

- il Referendum abrogativo (articolo 75): consente l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, con delle eccezioni (le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali). La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto (cosiddetto *quorum*) e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) richiede la presentazione di 500.000 firme autenticate, che devono essere raccolte in un arco massimo di tre mesi di tempo.

- il Referendum confermativo o "costituzionale" (articolo 138): ha luogo se una modifica della Costituzione è stata approvata da ciascuna delle Camere con una maggioranza inferiore ai due terzi dei suoi componenti. Il referendum deve essere richiesto, nel termine di tre mesi, da un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non esige quorum di votanti.

- il Referendum confermativo degli Statuti regionali (articolo 123): "Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi."

- il Referendum consultivo in relazione all'istituzione di nuove Regioni, fusioni, distacchi di Province o Comuni (articolo 132, commi 1 e 2): "Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra".

Infine, l'articolo 99 prevede, tra gli organi ausiliari, il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (CNEL). Si tratta di un organo non costituzionale, ma comunque di rilevanza costituzionale, composto da esperti e rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. E' innanzitutto organo di consulenza delle Camere e del Governo, per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite, che contribuisce alla elaborazione della legislazione economica e sociale, ma al quale è riconosciuta anche l'iniziativa legislativa.

L'articolo 123, infine, impone alle Regioni di prevedere, all'interno del proprio Statuto, l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione stessa (si parla a riguardo di "contenuto obbligatorio"), nonché, al quarto comma, di istituire il **Consiglio delle autonomie locali**, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali. Inoltre, in applicazione dei principi di autonomia legislativa ed attuativa degli Enti locali (articoli 114, 117, 118), negli Statuti e nei Regolamenti comunali e regionali sono introdotti strumenti di democrazia diretta. Vedremo più avanti il caso della Regione Marche.

La legislazione ordinaria

A livello di legislazione ordinaria, numerosi sono i riferimenti alla “partecipazione” che è possibile rinvenire, dato il ventaglio dei significati. Abbiamo ad esempio distinto e non considerato il principio di sussidiarietà, introdotto con leggi ordinarie prima ancora della novella costituzionale descritta.

Un aspetto più legato ai soggetti della partecipazione, quello che interessa le **associazioni** operanti nel terzo settore, è stato disciplinato dal legislatore con una serie di leggi che hanno fornito veste giuridica e risorse al mondo del volontariato. E' il caso ad esempio della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quadro del Volontariato); la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile); il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale); la legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale).

A metà strada tra sviluppo del terzo settore ed attuazione dei principi di sussidiarietà orizzontale, ricordiamo la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e **servizi sociali**) - a cui ogni Regione ha dato poi concreta attuazione - con la individuazione di nuovi strumenti e nuove figure (gli “ambiti sociali”, i “piani di zona”, il “bilancio sociale”, i “coordinatori d’ambito”) per provare a valorizzare tutte le risorse presenti su ciascun territorio.

Un discorso a sé merita la legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di **procedimento amministrativo** e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) che ha profondamente innovato il rapporto tra la pubblica amministrazione e i cittadini, spostandolo (almeno nei principi) da un piano autoritativo ad uno collaborativo o semi-paritario. Il “diritto di accesso agli atti” e l’obbligo di motivazione per i provvedimenti, la figura del “responsabile del procedimento”, momenti e meccanismi di partecipazione nel corso dei procedimenti amministrativi, gli “accordi con i privati integrativi o sostitutivi dei provvedimenti”, sono tutti istituti per promuovere e garantire forme di partecipazione dei cittadini all’attività amministrativa.

A partire dal 2005, con la legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005) è stato introdotto lo strumento della verifica di **impatto della regolamentazione** (VIR) e resa obbligatoria e generalizzata l’esperienza (sino ad allora sperimentale) dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR); due strumenti che prevedono espressamente le consultazioni e la raccolta di opinioni dai possibili stakeholders come metodo di pianificazione ex ante (e valutazione ex post) dell’intervento normativo.

Nella stessa direzione, ma con un taglio decisamente orientato alla pubblicazione di informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche ed alla **trasparenza** - che dopo il decreto legislativo n. 150/2009 costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione - un’altra serie di importanti provvedimenti, che vanno dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione) al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), fino al recentissimo decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge n. 190/2012 e del decreto legislativo n. 33/2013, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Forse però il riferimento normativo più attinente alla partecipazione intesa come contributo alla definizione delle politiche pubbliche, nonché senza dubbio il più recente, è contenuto all'interno del nuovo **Codice degli appalti**, emanato con decreto legislativo 19 aprile 2016, n. 50 (Disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) e del quale è appena entrato in vigore il correttivo decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

L'articolo 22 "Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico" introduce infatti, novità assoluta per il nostro paese, l'istituto del **dibattito pubblico**.⁵ Questa previsione risponde alla Legge delega n. 11/2016, che fissava la necessità di introdurre «forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica». Le modalità applicative sono rimesse ad un Regolamento da adottare entro un anno dall'entrata in vigore del Codice medesimo, dunque di imminente pubblicazione. Benché non vi sia un esplicito richiamo al Débat Public di cui alla legge Barnier del 1995, alcuni punti fermi posti dal Codice sulla procedura, assieme alle prime anticipazioni che circolano sul Regolamento, sembrano far riferimento a quel modello, ma con alcune importanti differenze tali da poter definire forse un "modello italiano".

Premesso che il dibattito pubblico si applicherà solo ai "nuovi interventi avviati dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice" (e va chiarito anzitutto cosa si intende per "avviati"), le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori dovranno anzitutto pubblicare online i progetti di fattibilità relativi alle opere, nei quali sarà tracciata per linee generali la struttura economica dell'opera, che rimarrà inalterata nelle fasi successive della progettazione. Sulla base di questi progetti di fattibilità sarà avviata la consultazione pubblica, che in alcuni casi (con riferimento alla tipologia dell'opera ed a soglie dimensionali predefinite) sarà obbligatoria. A condurla sarà l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatrice, sempre secondo le modalità indicate dal decreto del Ministero delle Infrastrutture, in ogni caso non una Commissione indipendente, come invece avviene in Francia. La procedura sarà, probabilmente, a tempo (le ipotesi che circolano parlano di quattro mesi al massimo per chiudere tutto l'iter); è possibile che ci siano dei margini perché le amministrazioni possano adattare le procedure ai singoli casi. Potranno partecipare al dibattito tutti i portatori di interessi, come ad esempio i comitati di cittadini, in maniera

⁵ **Art. 22 Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico** 1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati. 3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2. 4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

piuttosto libera. Secondo quanto spiega il Codice, gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse, dovranno essere resi pubblici, insieme a tutti i contributi che hanno portato alla decisione finale, ed avere la stessa evidenza dei documenti predisposti dall'amministrazione e relativi ai lavori. Concretamente, queste conclusioni saranno valutate dall'amministrazione in sede di progettazione definitiva e discusse liberamente nel quadro della conferenza di servizi. Non ci sarà, comunque, nessun vincolo a carico dei progettisti di seguire quanto stabilito dai diversi portatori di interessi. Il progetto finale quindi sarà la somma del progetto di fattibilità messo sul tavolo all'inizio e di tutte le osservazioni delle parti interessate, in modo da migliorare la progettazione e la realizzazione delle opere. Non resta ora che attendere la pubblicazione del Regolamento, e seguire le sue prime applicazioni, per poter esprimere valutazioni più puntuali.

Rinviamo al capitolo successivo una trattazione delle leggi regionali in materia di partecipazione.

1.3 Alcune esperienze, in Europa e nel mondo

Nel corso degli ultimi decenni è maturata un'abbondante quantità di esperienze di segno partecipativo-deliberativo, a diversi livelli di governo e in paesi assai differenti tra loro. Possiamo distinguere e raggruppare questi processi sulla base di almeno due dimensioni. La prima è il tipo di soggetto che li attiva: ossia un'amministrazione (processi «top-down»), oppure la società civile (processi «bottom-up»). La seconda invece corrisponde al livello territoriale di governo a cui si svolgono: locale, regionale, nazionale, europeo, globale (Lewanski, 2016; Diana, 2014).

1.3.1 I promotori dell'iniziativa partecipativa

A promuovere i processi partecipativi sono in genere le stesse amministrazioni pubbliche, in particolare regionali o comunali, in corrispondenza del livello in cui poi la pratica effettivamente si realizza.

Non mancano tuttavia esempi di processi promossi «**dal basso**». In questo caso sono i movimenti, le associazioni, i comitati sorti in un dato contesto o comunque gli attori sociali a muoversi perché certe pratiche vengano introdotte, anche se poi occorre una decisione dell'autorità affinché sia data vita ad un procedimento regolato e regolare. La letteratura di settore riporta alcuni esempi.

L'*Australian Citizens' Parliament* (Dryzek, 2009), è un processo promosso dalla New Democracy Foundation e da alcuni accademici (2008), culminato in una Assemblea (secondo il modello del Town meeting) di 150 cittadini scelti casualmente e con un buon livello di rappresentatività socio-demografica, per discutere del tema «Come può il sistema politico australiano essere rafforzato per servirci meglio?». L'Assemblea è stata preceduta dalla raccolta di proposte tramite discussioni online. I partecipanti hanno dibattuto suddivisi in tavoli e assistiti da facilitatori, quindi hanno votato le proposte emerse dalla discussione. Le raccomandazioni prodotte sono state presentate ai media e inviate al governo ed al Parlamento.

Un altro esempio significativo di processo attivato «dal basso» è il *G1000 belga* (G1000, 2012): un tentativo di risposta alla crisi della democrazia rappresentativa promosso dai cittadini in prima persona. Nel 2010, infatti, il Belgio è rimasto senza un governo per circa 541 giorni. Un gruppo di 27 cittadini ha pubblicato sui maggiori quotidiani nazionali un "manifesto" che proponeva un percorso di democrazia deliberativa con l'intento di rivitalizzare e «consigliare» il sistema politico nazionale su come uscire dalla crisi perdurante. In poche settimane circa 10.000 persone hanno sottoscritto il manifesto. Il processo ha visto una prima fase di consultazione online, nella quale chiunque poteva proporre una discussione. Gli argomenti raccolti sono stati raggruppati per temi ed ordinati per priorità. 704 cittadini rappresentativi

hanno discusso sui temi emersi nel «Summit dei cittadini». Infine, un piccolo campione di cittadini ha approfondito le indicazioni emerse e ha elaborato raccomandazioni di policy concrete.

In molti casi gli stessi cittadini, le associazioni e le fondazioni hanno giocato un ruolo significativo, facendo pressione sui rispettivi governi affinché attivassero percorsi deliberativi. Secondo alcuni osservatori, le esperienze più riuscite e consolidate sono però il frutto dell'*incontro* tra le due parti, perché la creatività e comunque la buona disposizione dell'istituzione sono necessarie, ma la presenza di una spinta dal basso assicura fecondità e durata alle pratiche (Allegretti, 2010). Questo è il segreto del grande successo del caso descritto di *Porto Alegre*, in cui su un tessuto di movimento ed associazionismo ampio e collaudato che reclamava influenza sul governo cittadino, si è innestata la forza emergente del Partito dei Lavoratori dal 1989 al governo della città, con la volontà di fornire nuove prospettive sociali e politiche alternative a quelle tradizionali (Allegretti, 2003).

1.3.2 Il livello territoriale dei processi

Come detto, un altro elemento caratterizzante è il livello territoriale a cui la partecipazione è attuata.

Il livello locale è considerato il «luogo democratico per eccellenza» (Lewanski, 2016): è la dimensione della «prossimità cittadino/amministrazione, dell'interconnessione, della concretezza, la cellula base delle società», dove partecipare è più «naturale». Il livello locale è anche definito come il «laboratorio» dove si sperimentano le innovazioni democratiche (Lefebvre, et al., 2003).

Nonostante la pratica deliberativa, come la partecipazione in genere, inizialmente si sia sviluppata soprattutto a livello locale, sono disponibili esempi di processi di segno dialogico-deliberativo a livello regionale, nazionale, europeo e perfino globale. Segue una rapida panoramica.

Uno dei primi processi deliberativi su *scala globale* è considerato il *World Wide Views on Global Warming* (WWViews), che si è tenuto nel settembre 2009 contemporaneamente in 36 diversi paesi, fra cui l'Italia, coinvolgendo oltre 4.000 cittadini (Dall'Olio, et al., 2011). La finalità di questo evento partecipativo era far sentire le opinioni di cittadini comuni alla Conference of Parties (COP 15) delle Nazioni Unite, che si sarebbe tenuta nel dicembre di quell'anno a Copenhagen, per gettare le basi di un nuovo accordo sul cambiamento climatico in sostituzione del Protocollo di Kyoto. L'influenza è stata modesta, ma WWViews ha dimostrato che è possibile coinvolgere i cittadini in una riflessione su scala globale anche su una questione che riguarda l'intero pianeta. Un processo analogo (WWViews on Climate and Energy) è stato ripetuto in vista del COP di Parigi del novembre 2015.

Nel Libro bianco sulla *governance europea*, come si è visto, la Commissione si è impegnata a rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo all'interno dell'Unione europea. A tal fine è stato attivato il sito web *Your Voice in Europe* (http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_it) che dà accesso ad una vasta gamma di strumenti interattivi quali consultazioni, dibattiti, forum e blog, per consentire ai cittadini e alla società civile di partecipare attivamente al processo politico europeo. Chiunque può presentare la propria opinione sulle nuove iniziative e fornire un feedback sull'applicazione della normativa esistente, può discutere sul futuro dell'Europa o presentare reclami. La Commissione si pone l'obiettivo di sfruttare le moderne tecnologie, in particolare Internet, per aiutare le amministrazioni degli Stati membri e le istituzioni comunitarie a comprendere meglio le esigenze dei cittadini e delle imprese. Il progetto *Europolis* è un esempio di processo europeo, strutturato secondo le caratteristiche del Sondaggio deliberativo, con l'obiettivo di studiare se cittadini più informati sarebbero più propensi a

partecipare. In tale contesto, è stato organizzato a Bruxelles un evento multilingue speciale, al quale hanno partecipato circa 400 cittadini dei 27 Stati membri, discutendo di questioni connesse all'immigrazione ed al cambiamento climatico (Mundo, 2013). I questionari sono stati somministrati prima e dopo l'evento, poi di nuovo dopo le successive elezioni parlamentari europee. Gli stessi questionari sono stati compilati anche da persone che non avevano partecipato all'evento. L'analisi e il confronto dei risultati con il gruppo di controllo fornisce lumi sul legame positivo tra informazioni migliori e maggiore partecipazione elettorale (o minore sfiducia).

I casi di processi deliberativi **nazionali** sono ancora pochi, ma interessanti. Oltre a quelli citati, attivati «dal basso» (Australian Citizens' Parliament e G1000), altri processi nazionali sono stati promossi «istituzionalmente».

L'ICC irlandese è l'esempio di un processo che ha coinvolto un intero paese nella riforma della Costituzione, ed è stato a sua volta ispirato a un processo simile tenutosi in Islanda (*la Constitutional Council*) (Allegretti, 2013). In seguito alla crisi economica nel 2008, anche la fiducia dei cittadini islandesi nel sistema politico ha subito un duro contraccolpo. A seguito del «Forum nazionale» per discutere la riforma della politica, il Parlamento islandese ha scelto di riscrivere la Costituzione seguendo un percorso molto diverso da quello tradizionale. A partire da un primo testo predisposto da un campione casuale stratificato di 950 persone, è stato istituito un Consiglio costituzionale (formato da 25 cittadini comuni, eletti tramite internet) per redigere la bozza del nuovo testo da presentare al Parlamento. Nell'ottobre 2012 un referendum su sei punti rilevanti ha ottenuto la maggioranza di due terzi; ma la nuova maggioranza parlamentare non sembra orientata a confermare il risultato.

Anche l'Estonia offre un esempio di come si possano affrontare la crisi delle istituzioni democratiche e la loro riforma attraverso un processo deliberativo. In seguito ad uno scandalo politico connesso al finanziamento dei partiti e alle conseguenti proteste popolari, è stata istituita la *Estonian Citizens' Assembly* che ha discusso per oltre un anno (2013/2014) su tre temi: la sfera pubblica, le innovazioni democratiche e le istituzioni rappresentative (Jonsson, 2015). Il processo ha combinato discussioni online e non, facendo scaturire 15 proposte, di cui 3 sono state effettivamente recepite dal Parlamento.

In letteratura emergono anche esempi di attività, nel campo della partecipazione, svolte a livello **regionale**, cioè degli enti di governo "intermedi" tra Stato centrale ed enti locali, per quanto gli assetti istituzionali risultino diversi da paese a paese (dai sistemi federali come gli USA, a quelli regionali come l'Italia o centralizzati come la Francia).

La Provincia del Quebec ha creato già nel 1978 un *Bureau d'Audience Public sur l'Environnement*, con il compito di promuovere il diritto alla partecipazione dei cittadini. La Catalunya è probabilmente la prima regione europea ad aver affrontato il tema istituendo un ufficio ad hoc, con uno staff e un budget sostanziosi già nel 2003; l'esempio è stato seguito dall'Aragona nel 2007 e dall'Andalusia nel 2012. Il Land austriaco del *Vorarlberg* ha approvato un emendamento della Costituzione (LGBI 7/11, aprile 2003, art. 1 (4)) che recita: "lo stato si impegna a forme di democrazia diretta quali petizioni, plebisciti e referenda, e appoggia anche altre forme di democrazia partecipativa".

Numerose altre regioni europee (Participation Cymru nel Galles, Rhone Les Alpes in Francia) e in altre parti del mondo, quali il Minas Gerais in Brasile (Fabrino, et al., 2014) e il Kerala in India hanno attivato processi partecipativi.

Alcune regioni hanno invece adottato un approccio espressamente deliberativo.

Ad esempio, la Provincia canadese della British Columbia nel 2003 ha istituito la *Citizens' Assembly on Electoral Reform*, uno dei processi deliberativi internazionalmente più noti e innovativi. 160 componenti sono stati selezionati in modo casuale dalle liste elettorali; i lavori sono durati oltre un anno e sono state promossi 50 incontri pubblici su tutto il territorio. Oltre 1.600 proposte scritte sono state presentate all'Assembly da parte di cittadini. A conclusione di questo processo, l'Assembly ha scelto di abbandonare il sistema uninominale di tipo inglese per passare a un sistema di tipo proporzionale. Il documento finale è stato sottoposto a referendum nel maggio dell'anno successivo, ottenendo però un consenso del 57,4% inferiore alla soglia (60%). Tuttavia l'innovazione ha suscitato interesse in altre Province canadesi come l'Ontario, dove è stata istituita una *Citizens' Assembly* ed attivato un processo analogo, che in questo caso ha visto la partecipazione anche di studenti delle scuole superiori, con l'intento di coinvolgere nella discussione anche gli elettori di domani.

L'approccio ha suscitato l'interesse anche dell'Olanda dove, constatata l'impossibilità per i partiti di trovare un accordo dopo anni di discussioni, nel 2006 il Ministro per le Riforme ha istituito un *Burgerforum* composto da 140 cittadini selezionati in modo statisticamente casuale e rappresentativi dell'elettorato olandese, con il compito di fornire al governo la propria opinione sulla riforma del sistema elettorale.

In Australia, dove la partecipazione è prassi molto diffusa, il governo del Sud Australia ha lanciato un programma di riforma democratico-deliberativa dal titolo significativo *Reforming Democracy: Deciding, Designing and Delivering Together*.

E', infine, interessante anche il *Citizens' Initiative Review* (CIR) introdotto nel 2010 dallo Stato dell'Oregon (U.S.A.), che ha una tradizione consolidata di democrazia diretta. Dopo due anni di sperimentazione, lo Stato ha istituito per via legislativa (HB 2634) un percorso ad hoc che mira a fornire agli elettori la possibilità di formarsi un'opinione informata in merito ai temi su cui sono chiamati a esprimersi nei referendum. La normativa istituisce una Commissione con il compito di scegliere le iniziative da sottoporre al CIR e, per ciascuna, formare un comitato di cittadini rappresentativi. Il comitato ascolta proponenti e oppositori dell'iniziativa nonché esperti in materia, e alla fine scrive diversi "statements": uno dei membri a favore, uno di quelli contrari, un altro contenente le risultanze della discussione presentate in maniera imparziale, etc. Tale processo accoppia in modo originale la democrazia diretta con quella deliberativa, producendo un risultato che è espressione diretta delle preferenze di tutti i cittadini (almeno di quelli che vogliono votare), ma preceduta da una riflessione di cittadini comuni che offrono analisi e considerazioni in grado di assistere l'elettore nell'esprimere un'opinione più consapevole.

Nella letteratura internazionale si parla di **transcalarità**, per indicare il riprodursi di forme simili di partecipazione ai diversi livelli, ma anche più incisivamente per riferirsi alla necessità di collegamenti tra i vari gradi della scala della partecipazione. Un riflesso in termini di problematiche strettamente giuridiche è il domandarsi se vi sia - ed entro quali limiti - il potere dei livelli superiori di governo di vincolare i livelli inferiori di governo all'introduzione di forme di democrazia partecipativa. Più semplicemente, esiste la possibilità di intervenire per promuovere ed incentivare l'implementazione di queste tipologie di processi, in una o più delle diverse forme presentate.

Cap. 2 LE ESPERIENZE SIGNIFICATIVE A CONFRONTO

In questo capitolo viene descritta la seconda fase del percorso che abbiamo ipotizzato verso la redazione di una proposta di legge regionale. L'obiettivo specifico è quello di ricercare, tra le esperienze individuate, quelle più simili o di prossimità, allo scopo di ricavare elementi di confronto o eventuali modelli di riferimento.

Con riferimento al tema affrontato, si è scelto di esaminare gli statuti delle Regioni italiane alla ricerca degli strumenti partecipativi previsti in essi o in altre norme specifiche, approvate o in discussione. L'attenzione si è poi concentrata su quelle Regioni (Toscana, Emilia-Romagna e Piemonte) che ad oggi si sono dotate di una specifica "legge sulla partecipazione". Tali leggi sono state puntualmente descritte evidenziando analogie e differenze, allo scopo di poter isolare elementi utili ad una modellizzazione normativa. Il caso della Toscana è stato approfondito mediante interviste a interlocutori privilegiati.

2.1 Una sintetica rassegna della normativa regionale in materia di partecipazione

Facendo una disamina del quadro attuale della legislazione regionale in materia di democrazia partecipativa, emerge che solo tre Regioni hanno dedicato alla materia una specifica legge (Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte), mentre la maggior parte delle regioni ha elaborato leggi di settore che prevedono singoli percorsi partecipativi, soprattutto in materia ambientale, di trasporti, sanità e politiche sociali. In alcune regioni, infine, è in corso la fase di esame da parte delle commissioni competenti di specifiche proposte di legge dedicate alla partecipazione.

2.1.1 Gli strumenti di partecipazione previsti dallo statuto

Nella fase di riscrittura degli statuti regionali che ha seguito la riforma del Titolo V della Costituzione, il principio di partecipazione ha trovato spazio in tutte le nuove carte statutarie con riferimenti tra i principi, norme appositamente dedicate e altre statuizioni, così come era avvenuto nella prima stagione statutaria (Carrer, 2017; Diana, 2014; Vizioli, 2014).

Gli statuti sono la dimostrazione della difficoltà anche solo di definire il principio di partecipazione a livello normativo. A seconda del caso, infatti, la Regione "riconosce" (art. 12 st. Abruzzo), "promuove" (art. 4 st. Calabria, art. 6 st. Lazio), "garantisce" (art. 1 st. Campania, art. 2 st. Marche, art. 3 st. Toscana), "riconosce e promuove" (art. 6 st. Liguria) "persegue" (art. 5 st. Veneto) la partecipazione, ovvero, con formulazione solo apparentemente simile, "promuove la coesione sociale mediante forme [...] di partecipazione" (art. 4, lett. d, st. Emilia-Romagna), o ancora "riconosce che la partecipazione [...] è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica" (art. 2 st. Piemonte), ovvero "riconosce e garantisce" la partecipazione allo specifico fine "di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale" (art. 20, co. 1, st. Umbria).

Al tema è in generale riconosciuto un ampio rilievo in dottrina e in politica. Gli statuti vi dedicano spesso un titolo ad hoc, che può precedere la parte dedicata all'organizzazione istituzionale della Regione. In quasi tutti si prevedono disposizioni di principio riguardanti la partecipazione e, con una varie modulazioni, è generalizzato il riconoscimento dell'importanza della stessa. In non pochi casi, si attribuisce esplicitamente alla Regione il compito di promuovere e incentivare la partecipazione.

Assai diffusa è la consapevolezza che la partecipazione ha come presupposto essenziale una vasta informazione della cittadinanza. Questo nesso, esplicitato in molti statuti, viene in generale inteso come un obbligo, a carico degli organi regionali, di trasparenza e di informazione che sicuramente rileva anche per garantire l'esercizio più consapevole del diritto di voto nel contesto della democrazia rappresentativa. I progressi tecnologici intervenuti negli ultimi anni consentono un'informazione decisamente più ampia rispetto al passato e, dato non meno rilevante, a costi assolutamente sostenibili. In questa direzione le Regioni, sia pure in modo differenziato, si sono mosse da tempo anche prescindendo dalle disposizioni espresse negli statuti⁶.

I soggetti chiamati a partecipare non sono sempre i medesimi: le formulazioni spaziano dall'inclusione dei soli cittadini, a quella di tutti i residenti, dei cittadini residenti all'estero e dell'ampissima gamma degli enti e delle formazioni sociali, che ogni statuto individua secondo la propria sensibilità.

È molto diffusa l'idea che la partecipazione debba essere incoraggiata anche perché costituisce un mezzo di integrazione ed emancipazione, soprattutto per quelle categorie di soggetti deboli per cui essa risulta ancora maggiormente difficoltosa. Ne discende che molti statuti sono arricchiti dal riconoscimento esplicito del diritto a partecipare di soggetti quali, ad esempio, i disabili, gli stranieri regolarmente residenti in Regione, i minori, le donne.

Significativa è anche la pluralità di formulazioni disomogenee in merito all'oggetto della partecipazione. Di nuovo, a seconda dello statuto, la partecipazione è finalizzata allo «svolgimento delle funzioni regionali» (art. 12 st. Abruzzo), alla «vita delle istituzioni regionali» (art. 4 st. Calabria), alla «determinazione e attuazione dell'indirizzo politico regionale» (art. 3 st. Campania), agli «apporti propositivi alle iniziative regionali» (art. 6 st. Liguria), a «l'attività legislativa e amministrativa» (art. 2 st. Marche), «alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici» (art. 2 st. Piemonte), alle «scelte politiche regionali» (art. 3 st. Toscana), ai «processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative» (art. 9 st. Veneto).

A livello regionale, la norma di cui all'art. 123 Cost. richiede a tutte le Regioni ordinarie di inserire negli statuti la disciplina «del diritto di iniziativa e del referendum». Perciò, sono presenti in tutte le Regioni gli istituti di partecipazione classici: il referendum, l'iniziativa popolare e la petizione. Quanto al referendum, esso è previsto nella forma abrogativa e in quella consultiva. Non vi è, tuttavia, una sostanziale uniformità di disciplina: gli istituti di partecipazione e controllo si differenziano in modo anche non trascurabile da Regione a Regione, in ossequio all'autonomia di cui tali enti godono.

Non è solo la partecipazione diretta dei cittadini ad essere riconosciuta nelle affermazioni del diritto a partecipare, ma lo stesso si estende anche agli enti locali (Province, Comuni) presenti sul territorio regionale. A tale scopo si riconoscono agli enti poteri di iniziativa legislativa e di richiesta di referendum e si istituisce il Consiglio delle autonomie locali previsto dall'art. 123, c. 4 Cost, una sorta di seconda camera regionale che però nel procedimento legislativo può intervenire solo mediante pareri, dal momento che la competenza ad approvare le leggi è riservata al Consiglio regionale (art. 121, c. 2). Alcuni statuti riconoscono poi alle c.d. autonomie funzionali, come le camere di commercio e le università, non solo diritti di partecipazione alle decisioni pubbliche, ma anche, a volte, una rappresentanza all'interno del Consiglio delle autonomie locali.

⁶ Cfr con la normativa sulla trasparenza, paragrafo 1.2.3

2.1.2 La disciplina della partecipazione nelle leggi di settore

Nell'anno 2016 la regione Emilia-Romagna, nella struttura di Giunta competente in materia di partecipazione, in collaborazione con l'Osservatorio legislativo interregionale (OLI), ha effettuato una rilevazione, mediante somministrazione di questionari strutturati ai Consigli regionali, sugli strumenti di partecipazione deliberativa previsti all'interno dei rispettivi ordinamenti. All'indagine hanno aderito dodici regioni e due provincie autonome. Nella sezione web regionale dedicata alla partecipazione è disponibile il Report completo dell'iniziativa, a cui si rinvia per una puntuale trattazione dell'argomento (Osservatorio Legisaltivo Interregionale, 2016; <http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/>). Di seguito, si riportano brevemente alcuni tra gli elementi emersi.

Il primo dato rilevante è che quasi tutte le regioni hanno evidenziato leggi di settore che dettano norme specifiche sui criteri e sulla qualità dei percorsi di partecipazione per i soggetti pubblici o privati esterni all'amministrazione regionale.

Gli ambiti di riferimento spaziano notevolmente: semplificazione amministrativa (Liguria, Lazio), disciplina per la trasparenza e l'accesso ai documenti amministrativi (Lombardia, Calabria), sviluppo della cooperazione (Lombardia), politiche del lavoro (Lombardia), politiche giovanili (Lazio, Friuli Venezia Giulia), immigrazione (Friuli Venezia Giulia), sanità e ambito socio/educativo (Lazio).

Si trovano numerosi esempi nel settore ambientale (Liguria, Lazio, Lombardia, Emilia Romagna), in materia di valutazione strategica, valutazione di impatto e di tutela. Parimenti per i settori dell'organizzazione territoriale ed urbanistica (Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Toscana, Calabria). Sono state segnalate anche leggi in ambito di sussidiarietà orizzontale (Liguria), cooperazione (Lombardia), trasporti (Lombardia), bilancio (Lazio e Calabria), opere pubbliche (Emilia Romagna, Lazio), protezione civile e politiche dell'Unione europea (Lazio).

2.1.3 I progetti di legge sulla partecipazione non ancora approvati

Nella Regione **Liguria** vi sono due proposte di legge in materia di partecipazione attualmente assegnate alla commissione consiliare competente. La Pdl n. 84 del 2016 (Norme regionali in materia di partecipazione e dibattito pubblico), che mira a favorire l'inclusione dei soggetti deboli e a rafforzare l'azione della pubblica amministrazione, prevede l'istituzione di un collegio per la promozione della partecipazione, l'organizzazione di dibattiti pubblici e l'apporto di contributi.

La Pdl n. 71 del 2016 (Disciplina dei percorsi partecipativi nelle procedure decisionali a rilevanza strategica in materia ambientale, di pianificazione e programmazione territoriale), prevede procedure di partecipazione pubblica nei processi decisionali a rilevanza ambientale e territoriale. Prevede anche l'istituzione del Garante dell'informazione e della partecipazione, nonché lo strumento dell'inchiesta pubblica (<http://www.regione.liguria.it>).

In **Puglia** è in discussione il DDL n. 145 del 4 agosto 2016 (Legge sulla partecipazione), generato da un processo di partecipazione "dal basso" che ha visto coinvolti oltre tre mila cittadini pugliesi. L'obiettivo è quello di porre al centro dell'attenzione (istituzionale e civile) il tema della partecipazione popolare alle scelte e alle decisioni strategiche per il territorio, individuando strumenti concreti di governance e la costituzione di un modello di partecipazione ordinato, basato sull'informazione, la trasparenza, la consultazione, l'ascolto e il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

La partecipazione viene quindi delineata come un diritto e un dovere, sia per i singoli che per le formazioni sociali, al fine di garantire un rafforzamento della qualità della democrazia e dei suoi processi decisionali. La legge introduce degli strumenti quali: la sessione annuale del Consiglio regionale, il Programma annuale della partecipazione, gli stati generali del Town Meeting e del Citizen Meeting, la promozione della partecipazione presso gli Enti Locali.

E' da considerarsi una legge "in fieri" poiché prevede meccanismi di revisione permanenti, non solo relativi alla sua applicazione, ma anche rispetto ai contenuti delle decisioni. Contempla inoltre un obbligo di motivazione per gli organi regionali che si discostano dai risultati dei processi partecipativi.

Prevede l'istituzione presso la Presidenza della Regione di una apposita unità organizzativa con funzioni in materia di partecipazione, denominata Ufficio della partecipazione. Istituisce altresì, presso lo stesso Ufficio, un Osservatorio sul funzionamento della legge con funzione di garanzia sulla sua attuazione (<http://www.consiglio.puglia.it/>).

Nella Regione **Lazio** si evidenzia la Pdl n. 139, presentata il 3 marzo 2014 ed illustrata in commissione. La finalità del progetto di legge è la promozione di un maggiore ed effettivo coinvolgimento dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza della Regione. Si prevede la definizione di processo partecipativo come percorso di discussione organizzata, che si conclude con l'elaborazione di un documento di proposta partecipata di cui l'autorità decisionale competente tiene conto in sede di elaborazione, redazione e adozione dell'atto politico o amministrativo cui il progetto partecipativo si riferisce. Il processo partecipativo può essere avviato d'ufficio o su istanza dei cittadini residenti, stranieri o apolidi regolarmente residenti, persone che studiano o lavorano o soggiornano non occasionalmente nel territorio della regione, nonché tutti i soggetti che hanno un interesse rilevante rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo. E' previsto che il difensore civico svolga le funzioni di responsabile del processo partecipativo, viene disciplinato l'oggetto, la procedura e la durata massima del processo partecipativo e l'obbligo di pubblicazione da parte della Giunta e del Consiglio delle informazioni, dei dati e dei documenti relativi ai processi partecipativi (<http://www.consiglio.regione.lazio.it/>).

In **Lombardia** sono stati depositati presso la seconda commissione consiliare due progetti di legge.

Il progetto di legge n. 4/2013 (Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali) prevede che il diritto alla partecipazione si concretizzi attraverso lo strumento del dibattito pubblico e di un'apposita sessione annuale del Consiglio regionale sulla partecipazione; la possibilità di presentare domande di sostegno a progetti partecipativi diversi dal dibattito pubblico; la priorità nella valutazione delle domande di sostegno ai processi partecipativi per l'adozione di forme innovative di comunicazione e interazione con gli abitanti, che consentano a questi ultimi di relazionarsi attivamente nelle diverse fasi del processo e la disponibilità anche telematica della documentazione rilevante. Istituisce il Garante regionale per la partecipazione, organo monocratico avente sede presso il Consiglio regionale, al quale sono attribuite funzioni di valutazione e ammissione delle proposte.

Il progetto di legge n. 33/2013 (Norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva nel governo della cosa pubblica), invece, definisce la "cittadinanza umanitaria attiva" come l'effettiva e sostanziale partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa

pubblica. Essa si articola su tre livelli essenziali: l'informazione puntuale sulle strategie di governo, garantita a tutti i cittadini; la consultazione, volta a raccogliere suggerimenti e proposte dal pubblico; infine il monitoraggio, utile a verificare l'attuazione della legge. La seconda commissione ha istituito un gruppo di lavoro finalizzato alla stesura di un testo unificato (<http://www.consiglio.regione.lombardia.it/>).

Anche presso la Regione **Abruzzo** è all'esame della commissione competente un progetto di legge di iniziativa della Giunta regionale, n. 199 del 2016 (Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali). Tra le finalità della legge, la valorizzazione delle competenze diffuse nella società e la promozione dell'inclusione dei soggetti deboli e degli interessi sottorappresentati. Alla Giunta regionale sono riconosciute le funzioni di sostegno, promozione e assistenza ai percorsi di consultazione. Il raccordo tra Giunta e Consiglio è assicurato attraverso la trasmissione al Consiglio regionale da parte del Garante per la partecipazione della relazione annuale sulla propria attività.

E' infatti prevista la figura del Garante, a cui sono assegnate numerose funzioni: adottare gli atti di carattere generale per la definizione delle modalità e dei termini per l'esercizio del diritto di partecipazione; adottare gli atti di carattere generale per la disciplina delle modalità di supporto al Garante nelle attività di informazione dei processi partecipativi, da parte degli iscritti all'Albo e dei componenti delle Consulte Tematiche; valutare ed ammettere le proposte di dibattito pubblico, curandone la gestione; facilitare i processi di partecipazione; elaborare orientamenti per la gestione dei processi partecipativi; valutare il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi; curare il rapporto annuale sulla propria attività, da trasmettere al Consiglio Regionale.

Spetta inoltre al Garante, il compito di curare l'Albo della partecipazione, organizzare le attività delle Consulte Tematiche, assicurare la diffusione della documentazione e delle necessarie conoscenze; assicurare la diffusione di tutti i contenuti informativi necessari ai soggetti coinvolti nel processo partecipativo, nonché l'accessibilità dell'intera documentazione da loro predisposta; garantire la comunicazione al pubblico attraverso strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, l'ufficio relazioni con il pubblico ed ogni altro adeguato strumento; curare la diffusione della documentazione e della conoscenza delle esperienze svolte, anche in via telematica, compresi i rapporti finali dei processi partecipativi, contribuendo in tal modo alla costruzione di una rete di conoscenza a supporto di tutte le attività di partecipazione.

Considerata la gran mole di adempimenti previsti, viene istituito anche un organismo di supporto tecnico al Garante, la cui disciplina è rimessa ad un atto successivo del Garante stesso (<http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/>).

Nella Regione **Sardegna**, il disegno di legge n. 254 del 24 agosto 2015, presentato dalla Giunta, disciplina la qualità della regolazione e di semplificazione di procedimenti amministrativi. La norma prevede che, al fine di favorire la partecipazione democratica alla formazione degli atti normativi e amministrativi regionali, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente, può deliberare di sottoporre al dibattito pubblico i disegni di legge e le altre proposte di atti normativi e amministrativi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale.

Il disegno di legge regionale e le altre proposte di atti normativi e amministrativi sottoposti a dibattito pubblico sono pubblicati, per trenta giorni o per il diverso termine stabilito dalla Giunta regionale, sul sito web istituzionale della Regione, opportunamente messi in evidenza e accessibili dalla home page, in modo da consentire la presentazione per via telematica di osservazioni e pareri da parte dei cittadini, delle associazioni e delle parti sociali.

Al termine del dibattito pubblico la Giunta regionale può apportare le modifiche al disegno di legge e alle altre proposte di atti normativi e amministrativi. Quindi procede all'approvazione definitiva degli stessi motivando adeguatamente le ragioni dell'accoglimento o del rigetto delle osservazioni e pareri ricevuti (<http://www.consregsardegna.it/>).

2.2 Le leggi regionali organiche sulla partecipazione

Prima di entrare nel dettaglio delle tre leggi organiche rinvenute in tema di partecipazione (in ordine cronologico, quelle della regione Toscana, Emilia-Romagna e Piemonte), occorre fare una precisazione. Nel corso dell'approfondimento normativo, infatti, è emersa una lunga serie di leggi regionali che danno attuazione al principio della "sussidiarietà orizzontale", di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.⁷ Non abbiamo tenuto conto di tali leggi, dal momento che esse costituiscono l'attuazione espressa (già a partire dal titolo delle norme) di un principio che è differente da quello della partecipazione. O, in senso lato, una accezione dell'idea di partecipazione che attiene alla fase di "gestione" o "attuazione", non a quella di "decisione" di cui ci occupiamo. Ma la questione non è del tutto infondata e l'ambiguità semantica tornerà in qualche modo con l'ultima legge analizzata.

2.2.1 Il caso della Toscana

La prima regione, in ordine temporale, a dotarsi di un'apposita legge sulla partecipazione è stata la Toscana con la legge del 27 dicembre 2007, n. 69 recante "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" (<http://www.regione.toscana.it/>; Lewanski, 2016; Vizioli, 2014; Dipartimento funzione pubblica, 2007; Diana, 2014; Floridia, 2007; Santis, 2013).

Una delle caratteristiche più importanti di questa legge riguarda il percorso che ha portato alla sua approvazione: è stata infatti il risultato di un processo partecipativo ad hoc che ha visto anche la realizzazione di un grande evento partecipativo, sul modello del 21st Century Town Meeting. L'attenzione dimostrata dagli organizzatori nel far sì che tutta la procedura fosse realmente frutto di cooperazione ha fatto parlare alcuni commentatori di "meta-partecipazione".

La legge in questione presentava anche altri tratti di originalità. Cosa piuttosto inusuale nel panorama normativo italiano, la legge conteneva una «clausola di dissolvenza» (sunset come si dice nel gergo statunitense): salvo esplicite decisioni in senso diverso del legislatore regionale, alla fine del 2012 la

⁷ Nello specifico si fa riferimento a: legge regionale Umbria 4 dicembre 2006, n. 16 (Disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di Comuni, Province, Regione, altri Enti Locali e Autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione); legge regionale della Campania 1 luglio 2011, n. 12 (Attuazione del comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale); legge regionale Calabria 28 giugno 2012 n. 29 (Attuazione del comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale); legge regionale Liguria 7 aprile 2015, n. 13 (Attuazione dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva).

normativa sarebbe risultata abrogata (art. 26). La clausola riflette chiaramente lo «spirito» con cui la legge è stata approvata, ovvero il suo carattere sperimentale.

Nel 2013, dopo cinque anni di sperimentazione sul campo, visti i buoni risultati e volendo dare continuità al percorso intrapreso, il Consiglio regionale adottava la nuova legge in materia di partecipazione, legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali). L'impianto della legge è rimasto nella sostanza immutato, ma sono stati introdotti nuovi accorgimenti ritenuti opportuni.

L'art. 1 elenca gli obiettivi della legge, tra i quali: «contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa»; «promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi»; «rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche»; «contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società»; e poi ancora: valorizzare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della democrazia deliberativa, contribuire alla parità di genere, favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione degli interessi diffusi o poco rappresentati, promuovere la diffusione delle esperienze di partecipazione. Aspetto ancora più rilevante, la norma afferma che la partecipazione costituisce "un diritto politico dei cittadini toscani".

L'art. 2 della legge, concordemente con gli obiettivi appena visti e con l'intento inclusivo tipico dei provvedimenti di questo tipo, legittima come possibili partecipanti ai processi deliberativi tutti i soggetti che risiedono nel territorio regionale (compresi gli stranieri e gli apolidi, purché regolari) e anche coloro che semplicemente vi lavorano, studiano o soggiornano.

Oltre a porre una certa attenzione al ruolo che svolgono le tecnologie informatiche per l'informazione e la comunicazione, ritenuti elementi essenziali a garantire la partecipazione (art. 22), la legge dedica specifiche norme alla formazione degli amministratori, dei dipendenti pubblici e dei cittadini con l'intento di promuovere una cultura della partecipazione sia all'interno delle istituzioni pubbliche che nella società e, in particolare, tra i giovani (art. 21).

La nuova legge, così come la precedente, si articola fundamentalmente su due tipologie partecipative: il dibattito pubblico regionale (artt. 7-12) ed i progetti deliberativi locali «diversi dal dibattito pubblico» (artt. 13-19). In entrambi i casi un ruolo essenziale nel procedimento è svolto dall'**Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione** (artt. 3-6) che, da organo monocratico qual era nella legge n. 69/2007, diventa organo collegiale composto da tre membri a cui si aggiunge, per i processi deliberativi che riguardano il governo del territorio e nel caso in cui non ne faccia già parte, anche il Garante regionale della comunicazione previsto dalla legge toscana n. 1/2005.

Ai **processi partecipativi locali** possono accedere una pluralità di soggetti: amministrazioni pubbliche locali, ma anche scuole, cittadini o residenti con più di 16 anni di età (in questo caso è richiesta una percentuale di firme che varia secondo la popolazione dell'entità territoriale in questione), fino alle imprese (nel caso di progetti con rilevanti impatti ambientali, sociali o economici, e con l'appoggio di cittadini).

Per questi interventi è previsto un sostegno che può essere di tipo finanziario, metodologico, logistico ed organizzativo (art. 14, c. 5). La domanda può essere presentata da una percentuale di residenti di un certo ambito territoriale o anche da associazioni o comitati, purché con un identico supporto da parte dei residenti; da enti locali; da imprese su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica (art. 13, c. 1). Al pari della vecchia legge, anche la legge n. 46/2013 prevede che una richiesta di sostegno possa essere presentata da istituzioni scolastiche, ma il legislatore ha preso atto che queste richieste mirano ad un fine educativo – quindi diverso rispetto a quelle richieste dagli altri soggetti – e per questo ha previsto una disciplina distinta, riservando ad esse una quota delle risorse finanziarie disponibili, coerentemente con l'intento di promuovere la diffusione della cultura della partecipazione (art. 19).

Le domande devono contenere una serie di elementi tra cui: una definizione precisa dell'oggetto, i tempi di svolgimento (di norma non superiori a 180 giorni), la situazione in cui si trova l'oggetto del processo deliberativo, le risorse che i richiedenti intendono mettere a disposizione del processo deliberativo stesso, le ipotesi e le proposte metodologiche sulle modalità del suo svolgimento (art. 14, c. 2). Inoltre, nel caso in cui il procedimento sia promosso dagli enti locali, la domanda deve contenere ulteriori requisiti, tra cui l'impegno «a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento» (art. 16).

L'Autorità regionale per la partecipazione valuta se ammettere i progetti in base ad una serie di elementi, che sono la rilevanza dell'oggetto del procedimento; i costi del procedimento stesso (anche in relazione al suo oggetto); la valutazione degli effetti sulla comunità locale, sulla crescita della coesione sociale, sul rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni, sulla crescita e diffusione di una cultura della partecipazione (art. 14, c. 4). L'art. 17 prevede inoltre criteri di priorità generali (tra cui il coinvolgimento di soggetti deboli o svantaggiati, l'agevolazione della partecipazione paritaria di genere, lo svolgimento su territori che presentano particolari situazioni di disagio, il rilevante impatto potenziale sul paesaggio o sull'ambiente dei piani, opere e interventi oggetto del procedimento), ed altri di natura specifica per i procedimenti promossi dagli enti locali (dare continuità, stabilità e trasparenza ai processi di partecipazione nelle pratiche dell'ente locale, avere una dimensione integrata e intersettoriale, essere presentati da più enti locali in forma associata, utilizzare mezzi telematici per diffondere le informazioni, etc.).

L'autorità, entro trenta giorni dalla domanda, decide sull'accoglimento o meno della stessa (art. 18, c. 1). L'accoglimento può anche essere condizionato a modifiche tra cui l'ampliamento dell'ambito territoriale (eventualmente anche del numero dei richiedenti, se necessario). Se tra i richiedenti non vi è l'ente competente (o uno degli enti competenti, nel caso siano più di uno) sull'oggetto del processo, l'Autorità verifica la disponibilità di tale amministrazione e, qualora questa manchi, respinge la richiesta (art. 18, cc. 2 e 3).

Nel caso di «grandi interventi», invece, possono essere organizzati a cura dell'Autorità regionale **dibattiti pubblici** su richiesta dei proponenti, di soggetti finanziatori, di enti locali o di cittadini. La norma si ispira chiaramente al Débat public francese. Il dibattito pubblico regionale si è rivelato l'istituto più deludente della legge n. 69/2007 e per questo ha subito importanti innovazioni, a partire dall'esigenza di darne una definizione. Esso ha ad oggetto «opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica» (art. 7, c. 1) e «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; esso può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva» (art. 7, c. 2). Il dibattito non può riguardare i casi su cui sia stato indetto un referendum consultivo (art. 25), così come non possono essere sottoposti a referendum consultivo quelle questioni già sottoposte a dibattito pubblico se non sono trascorsi almeno sei mesi dalla conclusione del dibattito stesso (art. 46, c. 1, lett. c, l. n. 62/2007).

Per rimediare alla mancanza assoluta di dibattiti pubblici durante i cinque anni di vigenza della legge n. 69/2007, il legislatore ha ritenuto necessario intervenire anche sui titolari dell'iniziativa. In passato il dibattito poteva iniziare solo su impulso di alcuni soggetti indicati dalla legge (art. 8, c. 1, l. n. 69/2007); invece la nuova legge all'art. 8 prevede, in base all'entità degli investimenti, sia ipotesi in cui il dibattito pubblico è obbligatorio (art. 8, c. 1 e 2), sia altre in cui lo svolgimento è rimesso ad una valutazione dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, che può avviare la procedura d'ufficio o su richiesta della Giunta o del Consiglio regionale, degli enti locali territorialmente interessati alla realizzazione delle opere, dei soggetti che contribuiscono a vario titolo a tale realizzazione e di un numero di ultra sedicenni pari ad almeno lo 0,1% della popolazione dell'intera regione (art. 8, c. 3). Restano comunque esclusi dal dibattito pubblico sia gli interventi urgenti di protezione civile finalizzati all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità, che gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria (art. 8, c. 4).

L'attuazione della legge è affidata all'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione che, entro trenta giorni dall'acquisizione della relazione sull'opera (nel caso in cui il dibattito pubblico sia obbligatorio) oppure dalla richiesta, indice il dibattito pubblico. Con lo stesso atto definisce il termine (non superiore a novanta giorni) per il completamento dell'istruzione tecnica del dibattito, le fasi e la durata del dibattito stesso (non superiore a novanta giorni, prorogabili per altri trenta, dal momento della conclusione dell'istruzione tecnica). Fissa altresì le modalità e gli strumenti del dibattito in modo da assicurare la massima informazione, promuovere la partecipazione, garantire l'imparzialità della conduzione del dibattito, la parità di espressione dei punti di vista e l'uguaglianza dell'accesso al dibattito. Sempre con l'atto di indizione del dibattito pubblico, nomina un responsabile del dibattito stesso (art. 11, c. 1). L'atto di apertura del procedimento sospende l'adozione e l'attuazione di atti della Regione che possono anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito (art. 11, c. 2-4). Al termine dell'evento, il responsabile consegna all'Autorità un rapporto che «riferisce i contenuti e i risultati del dibattito pubblico, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo» (art. 12, c. 1). Il rapporto gode di un'adeguata pubblicità e, nei novanta giorni successivi alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dichiara, motivandone le ragioni, se intende «a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative; b) proporre modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico» (art. 12, c. 3).

2.2.2 Il caso dell'Emilia Romagna

Anche l'Emilia Romagna si è dotata di una normativa sulla partecipazione, la legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3 (Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) (<http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/>; Ciancaglini, 2011; Vizioli, 2014).

Ampio spazio è dedicato agli obiettivi (art. 2) che, sia pure con diversità di accenti, in gran parte riprendono quanto previsto dalla legge toscana n. 69/2007. La legge emiliana prevede tra le proprie finalità: la valorizzazione delle competenze diffuse nella società, la promozione della parità di genere e dell'inclusione dei soggetti deboli e degli interessi sottorappresentati. E' prevista una connessione tra processi partecipativi e semplificazione amministrativa in termini di riduzione dei tempi e di possibili ostacoli al procedimento, come la prevenzione e la soluzione di conflitti.

La legge non individua specifiche tipologie di **processi partecipativi** e la definizione che ne dà permette quindi di comprendervi strumenti anche molto diversi tra loro. Il processo partecipativo è definito come «un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma [...] mettendo in comunicazione attori e istituzioni» che sono volti, da un lato ad «ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione», quindi per far emergere le conoscenze presenti nella società civile, nell'ottica di una decisione più partecipata, e quindi auspicabilmente migliore, da parte della pubblica amministrazione; d'altro lato i processi partecipativi mirano «ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione». Questa seconda finalità richiama un'idea che è molto distante dalle logiche deliberative fondate sul valore, la qualità dell'argomento espresso, comune alle varie forme di democrazia partecipativa; sembra invece assimilabile addirittura alla concertazione sociale in materia di diritto del lavoro, o alla partecipazione associativa, lobbistica, dove i vari stakeholders partecipano portando sul tavolo decisionale interessi particolari, utilizzando il proprio "peso" nelle trattative.

La legge prevede l'istituzione del **Nucleo tecnico di integrazione con le Autonomie locali** (organismo di raccordo tra Assemblea legislativa e Giunta regionale, composto da quattro membri, due dei quali nominati dal CAL) e del **Tecnico di garanzia** per la partecipazione (che presiede il Nucleo tecnico).

Il "garante", tramite il proprio staff tecnico, svolge le seguenti funzioni: fornisce i materiali e la documentazione utile per progettare e predisporre i processi di partecipazione su questioni di rilevanza regionale; esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità ai fini della concessione dei contributi; offre un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi; offre un supporto nella comunicazione, anche mediante supporti informatici; svolge un ruolo di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico; elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione dei processi partecipativi; realizza e cura un sito web dedicato alla propria attività e ad iniziative attinenti la democrazia partecipativa; propone obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro attività nel rapporto con i cittadini; valuta in itinere ed ex post lo svolgimento dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale.

Al nucleo tecnico compete l'esame e lo studio delle migliori pratiche partecipative attuate in Italia ed all'estero e l'elaborazione di raccomandazioni tecniche non vincolanti relative ai processi partecipativi. Individua, altresì, possibili forme per lo sviluppo professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, al fine di migliorare le capacità e la flessibilità organizzativa dei relativi enti nel rapporto con i cittadini, qualificando il sistema pubblico.

La **procedura partecipata** può essere attivata sulle «scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione» e «nel caso in cui la Regione e gli enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali» (art. 3).

Hanno diritto di partecipare al procedimento «tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte» (art. 3). Il procedimento può essere avviato su istanza dell'ente interessato. L'istanza di avvio del procedimento partecipato può essere presentata anche da «altri soggetti pubblici e privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale di almeno un soggetto» di quelli che possono avviare la procedura e «che sia titolare della decisione amministrativa pubblica collegata al processo» (art. 5). Se il procedimento riguarda atti degli enti locali, occorre l'assenso dell'ente locale stesso affinché il procedimento possa aver luogo. In caso di diniego o di mancata risposta da parte dell'ente locale, è possibile avviare una mediazione di cui è incaricato il Tecnico di garanzia in materia di partecipazione (figura questa disciplinata dall'art. 8 della legge).

Per uno «sviluppo coordinato dei processi d'inclusione partecipativa e di semplificazione procedimentale» la legge, all'art. 6, prevede «un'apposita sessione annuale sulla partecipazione dell'Assemblea legislativa» che «approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali». In base a tali indirizzi ogni anno la Giunta stabilisce «a) i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale; b) le modalità per la presentazione delle domande; c) i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità» (art. 9).

I contributi regionali per i percorsi partecipativi sono concessi ad enti locali e soggetti privati organizzati a seguito di partecipazione ad appositi bandi annuali. I bandi prevedono diversi elementi di qualità cui devono attenersi i progetti. La sussistenza di tali elementi viene verificata e valutata dal Tecnico di garanzia che rilascia una certificazione di qualità al progetto, la quale è anche condizione di ammissibilità alla fase istruttoria dei progetti posta in capo alla competente struttura della Giunta regionale che assegna il punteggio e approva la graduatoria dei progetti.

Gli **elementi di qualità** sono: a) la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura; b) l'inclusione, immediatamente dopo le prime fasi del processo, di eventuali nuovi soggetti sociali, organizzati in associazioni o comitati, sorti conseguentemente all'attivazione del processo; c) un tavolo di negoziazione, sin dalle prime fasi, con i principali soggetti organizzati che si sono dichiarati interessati al processo; d) metodi per la mediazione delle eventuali divergenze e di verifica di eventuali accordi tra i soggetti partecipanti, anche attraverso l'implementazione di strumenti di democrazia diretta, nel rispetto degli statuti degli enti interessati, o partecipativa e deliberativa; e) la documentazione dei progetti e dei relativi processi deve essere accessibile via web dal sito del tecnico di garanzia e, per progetti superiori ai 20.000 euro di contributo regionale, anche attraverso pagine web dedicate appositamente alla comunicazione del processo.

Se il procedimento, che ha una durata massima di sei mesi prorogabile al massimo per altri sei (art. 11), ha esito positivo, si conclude con «un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tener conto nelle loro deliberazioni. Con il loro atto deliberativo le istituzioni danno conto del procedimento e dell'accoglimento di tutte o di parte delle proposte contenute nel documento di proposta partecipata. Qualora le delibere si discostino dal documento di proposta partecipata, le autorità decisionali devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso» (art. 10, c. 4).

I percorsi partecipativi sono monitorati attraverso l'esame di relazioni intermedie e relazioni finali, redatte a cura dei beneficiari dei contributi regionali. Non è prevista per la legge una clausola di

dissolvenza sul modello toscano, ma è stata comunque inserita una clausola valutativa al fine di poter valutare adeguatamente gli esiti della prima esperienza, a cinque anni dall'approvazione (art. 18).

Questa legge ha molti punti in comune con quelle toscane: la flessibilità dovuta alla mancata tipizzazione dei procedimenti; il sostegno fornito, non solo economico ma anche amministrativo; l'attività di promozione dei processi partecipativi anche al di fuori dei singoli processi, attraverso attività di carattere culturale, formativo ed educativo; l'accento posto sulla diffusione delle informazioni (requisito indispensabile alla partecipazione stessa), sulla massima inclusività dei procedimenti (specie a beneficio di alcune categorie di cittadini), sulla continuità della pratica partecipativa.

La principale differenza è un diverso approccio in merito ai criteri, che nella legge romagnola risultano meno dettagliati (artt. 12 e 13). Ma questo si spiega con l'intervento annuale del Consiglio e della Giunta che così hanno modo ogni anno di specificare meglio o di modificare i criteri, mentre questa possibilità mancava completamente nella legge toscana n. 69/2007, peraltro coerentemente con il suo essere una legge a vigenza temporale limitata. La nuova legge toscana, pur conservando una serie di dettagliati criteri non dissimili da quelli contenuti nella precedente normativa, prevede che il Consiglio dedichi una seduta alla discussione al rapporto annuale presentato dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione e «all'elaborazione ed approvazione di orientamenti da offrire alla valutazione della commissione consiliare competenze» (art. 24, c. 3, l. Toscana n. 46/2013), senza però attribuire un valore giuridico a questi orientamenti.

2.2.3 Il caso del Piemonte

La Regione Piemonte ha di recente approvato la legge regionale 16 maggio 2016, n. 10 (Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva) che promuove, in attuazione del citato principio di sussidiarietà orizzontale, il coinvolgimento delle persone, singole e associate, e delle formazioni sociali, allo svolgimento di **attività di interesse generale** quali i servizi pubblici sociali, culturali, i servizi per la valorizzazione del lavoro e dell'impresa e comunque, tutte le prestazioni che risultano di utilità alla generalità dei cittadini ed, in particolare, alle categorie più svantaggiate (<http://www.cr.piemonte.it/>).

Oltre al riferimento costituzionale espresso, vi è quello all'articolo 3 dello Statuto regionale piemontese, che favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e valorizza le forme di cooperazione, a carattere di mutualità e senza fini speculativi, di solidarietà sociale, l'associazionismo e il volontariato, assicurandone la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali.

La legge è composta di soli 7 articoli. Tra i principi ispiratori e la finalità (art. 1), indica "favorire la **partecipazione** delle persone (...) come soggetti attivi e alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, l'istruzione, i servizi pubblici, le infrastrutture". Ma in prima istanza (si veda il titolo della legge) promuove la **cittadinanza umanitaria attiva**, che viene definita come "l'effettiva partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa pubblica, nonché la proficua collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione per una organizzazione solidale della comunità".

Dunque, come si può notare, emerge di nuovo una commistione tra le idee di partecipazione e sussidiarietà, che nello specifico assume la forma di un concetto nuovo (questa "cittadinanza umanitaria

attiva” appunto) che pare fonderle assieme, nella modalità prevista di “intervento nei processi di informazione, consultazione e progettazione partecipata” (art. 3).⁸

Dalle “attività di interesse generale”, di cui si è detto, sono escluse quelle inerenti al servizio sanitario nazionale o a carattere strettamente economico-finanziario. Mentre i soggetti potenzialmente interessati sono individuati in maniera molto ampia: “i cittadini, le formazioni e le istituzioni sociali, le organizzazioni di volontariato e le organizzazioni di servizio, le imprese, gli operatori economici, gli enti civili e religiosi e tutte le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio regionale.”

L’articolo 4 individua le modalità con cui la Regione e gli enti locali rendono effettivo il diritto dei soggetti a partecipare all’attività delle amministrazioni coinvolte: in particolare, mediante forme di adeguata pubblicizzazione di tutta la documentazione relativa a iniziative, progetti o interventi oggetto di processo partecipativo. L’articolo 5 disciplina gli interventi regionali a sostegno della promozione della cittadinanza umanitaria attiva, che possono anche consistere in forme di incentivazione e agevolazione di carattere economico e fiscale.

La legge del Piemonte stabilisce le caratteristiche e le modalità di valutazione dei progetti, finalizzati a promuovere iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale, che i soggetti interessati possono presentare alla Regione. In modo particolare, prevede la connessione tra strumenti partecipativi e semplificazione procedimentale. E' stabilito, infatti, che per le procedure amministrative attivabili ad istanza di parte, la Regione provvede a definire e a rendere disponibili alla cittadinanza la documentazione e i moduli richiesti per i singoli procedimenti e promuove la medesima attività di semplificazione presso gli enti locali.

L’articolo 7 attribuisce alla Giunta regionale il compito di determinare gli standards qualitativi e gestionali dei servizi e delle prestazioni di interesse generale individuati nella legge, assicurando la partecipazione dei cittadini e degli utenti.

Va sottolineato che la proposta di legge n. 20, diventata poi legge regionale n. 10/2016, è una proposta di iniziativa popolare, promossa in prima battuta da una associazione filantropico-culturale, quindi recepita e presentata formalmente al Consiglio regionale dalle Provincia del Verbano, Cusio e Ossola.

2.3 Il quadro sinottico delle tre leggi

Di seguito proponiamo un quadro sinottico che permette di confrontare le tre leggi presentate, con riferimento agli elementi principali. I contenuti sono estratti dal testo di legge, sintetizzato e rielaborato laddove necessario.

⁸ Cfr. con quanto osservato in tema di sussidiarietà nel paragrafo 1.2.3 e 2.2.

	TOSCANA	EMILIA-ROMAGNA	PIEMONTE
TITOLO	LR 46/2013 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"	LR 3/2010 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"	LR 10/2016 "Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norma per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva"
OBIETTIVI DELLA LEGGE	<p>Art.1</p> <p>a) contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;</p> <p>b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;</p> <p>c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;</p> <p>d) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società;</p> <p>e) valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;</p> <p>f) contribuire alla parità di genere;</p> <p>g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;</p> <p>h) valorizzare le migliori esperienze di partecipazione, promuovendone la conoscenza e la diffusione</p>	<p>Art. 2</p> <p>a) incrementare la qualità democratica delle scelte delle Assemblee elettive e delle Giunte, a livello regionale e locale, nel governo delle loro realtà territoriali e per quanto di loro competenza;</p> <p>b) creare maggiore coesione sociale, governando la conflittualità, facilitando l'individuazione di obiettivi e mezzi condivisi tra gli attori territoriali: amministrazioni pubbliche, istituti pubblici, associazioni di rappresentanza economica e culturale, imprese, famiglie e cittadini;</p> <p>c) operare per elevare la qualità delle risorse immateriali quali la fiducia collettiva, il sapere contestuale e le competenze di coordinamento attivabili soltanto con il confronto critico costruttivo, costante e inclusivo di tutti gli attori territoriali destinatari delle decisioni pubbliche;</p> <p>d) favorire la produzione di nuove risorse materiali e la distribuzione in modo più condiviso di quelle esistenti, attraverso la convergenza d'azione degli attori territoriali;</p> <p>e) ridurre i tempi e i costi amministrativi dei procedimenti decisionali, attivando modalità operative condivise per ridurre possibili ostacoli e ritardi;</p> <p>f) valorizzare le competenze diffuse nella società, promuovere la parità di genere, l'inclusione dei soggetti deboli e gli interessi sottorappresentati e in generale un maggior impegno diffuso verso le scelte riguardanti la propria comunità locale e regionale;</p> <p>g) attuare il principio costituzionale (articolo 118) della sussidiarietà che afferma l'importanza dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito e nelle forme stabilite dalla legge;</p> <p>h) favorire e regolare la partecipazione delle persone, singole o associate, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture;</p> <p>i) favorire la qualificazione della pubblica amministrazione e dei suoi operatori, anche mediante apposite iniziative di formazione, al fine di rinnovare la cultura, le modalità di relazione e la capacità di percezione delle istituzioni pubbliche nel rapporto con i cittadini, singoli e associati;</p> <p>j) garantire la pluralità e la qualità dei</p>	<p>Art. 1</p> <p>1. La Regione, in attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione e dell'articolo 3 dello Statuto, promuove la cittadinanza umanitaria attiva, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale</p> <p>2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione promuove rapporti di leale collaborazione tra l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati e delle formazioni sociali con comuni, province, e altri enti locali nonché con le autonomie funzionali, per lo svolgimento di attività di interesse generale, in conformità al principio di sussidiarietà orizzontale.</p> <p>3. La Regione favorisce altresì la partecipazione delle persone, singole o associate, come soggetti attivi e alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, l'istruzione, i servizi pubblici, le infrastrutture.</p> <p>4. L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale è diretta al miglioramento del livello dei servizi e alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, all'amministrazione paritetica della cosa pubblica.</p> <p>Art.2</p> <p>1. Sono considerate attività d'interesse generale quelle inerenti i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi volti alla valorizzazione del lavoro e dell'impresa e al rafforzamento dei sistemi produttivi locali, i servizi alla persona e, comunque, le prestazioni di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie svantaggiate, con particolare riferimento a forme di erogazione e svolgimento dei servizi che privilegiano la libera scelta e l'autosostentamento in una logica di collaborazione e di coprogettazione territoriale.</p> <p>2. Sono escluse le attività inerenti il servizio sanitario nazionale e quelle a carattere strettamente economico-imprenditoriale.</p>

	TOSCANA	EMILIA-ROMAGNA	PIEMONTE
		<p>modelli partecipativi e la flessibilità nella loro adozione in ambito regionale e locale;</p> <p>k) sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze, ausilio alla scelta e all'impianto delle forme partecipative, basato sulla raccomandazione tecnica di modelli non vincolanti, ma suggeriti dall'esperienza;</p> <p>l) favorire, oltre la mera comunicazione istituzionale, l'evoluzione della comunicazione pubblica, anche per una piena affermazione del diritto alla trasparenza e alla cittadinanza attiva;</p> <p>m) riconoscere una premialità agli enti locali che approvano progetti per opere pubbliche o private rilevanti, riguardanti qualsiasi settore, prevedendo processi partecipativi al fine di verificarne l'accettabilità sociale, la qualità progettuale e la gestione della sicurezza condivisa;</p> <p>n) valorizzare le esperienze già attivate in regione per la proposta e lo svolgimento di processi partecipativi, in particolare quale principio cardine per le politiche di sviluppo sostenibile.</p>	
SOGGETTI TITOLARI DEL DIRITTO DI PARTECIPAZIONE	<p>Art.2</p> <p>a) i cittadini residenti e gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi;</p> <p>b) le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo.</p>	<p>Art. 3</p> <p>1. Hanno diritto di partecipare ai procedimenti partecipativi di cui alla presente legge tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente.</p> <p>2. Lo stesso diritto di partecipazione è riconosciuto anche nel caso in cui la Regione e gli enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali. Le istanze di partecipazione sono attivate nel rispetto delle norme previste dagli statuti degli enti interessati.</p>	<p>Art. 3</p> <p>1. L'iniziativa dei cittadini, per lo svolgimento di attività di interesse generale, svolte nel rispetto del principio di legalità, è libera e non è soggetta ad autorizzazione o censura.</p> <p>2. Possono intervenire nei processi di informazione, consultazione e progettazione partecipata tutti i cittadini singoli o associati, le formazioni e le istituzioni sociali, le organizzazioni di volontariato e le organizzazioni di servizio, le imprese, gli operatori economici, gli enti civili e religiosi e tutte le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio regionale.</p>
TIPOLOGIE DI PROCESSI PARTECIPATIVI	<p>Artt. 13,14,15,16,17,18</p> <p>PROCESSI PARTECIPATIVI LOCALI</p> <p>Soggetti</p> <p>a) i residenti in ambiti territoriali di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo (firme...),</p> <p>b) associazioni e comitati, con il sostegno di residenti che sottoscrivano la richiesta;</p> <p>c) enti locali, singoli e associati, anche con il supporto di residenti e associazioni;</p> <p>d) imprese, su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica, eventualmente con il supporto dell'ente locale territorialmente interessato;</p>	<p>Artt. 3,10,11,12,13</p> <p>PROCESSI PARTECIPATIVI (non specificati)</p> <p>(percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione)</p>	<p><i>Non indicati</i></p> <p>Artt. 4,5,6</p> <p>-Regione informazione puntuale ai cittadini sulle strategie di governo</p> <p>-Consiglio regionale annualmente definisce indirizzi e modalità di attuazione della legge</p> <p>-i soggetti interessati propongono progetti</p> <p>-intesa con l'ente interessato</p> <p>-Giunta regionale valuta i progetti (criteri)</p>

	TOSCANA	EMILIA-ROMAGNA	PIEMONTE
	<p>e) le istituzioni scolastiche (deroghe sui termini di presentazione delle domande e quota a sé).</p> <p>Procedura</p> <ul style="list-style-type: none"> -domanda preliminare di richiesta di sostegno -esame dell'Autorità (requisiti) -30gg L'Autorità decide l'ammissibilità (criteri priorità + disponibilità dell'amministrazione) -30gg i soggetti proponenti presentano una domanda definitiva -30gg Ammissione definitiva -90gg dal termine, relazione finale <p>Modalità sostegno</p> <ul style="list-style-type: none"> a) sostegno finanziario; b) supporto metodologico; c) patrocinio o supporto logistico e organizzativo, con particolare riferimento alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione 	<p>Tempi</p> <p>6 mesi dall'avvio</p> <p>Soggetti</p> <p>Le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente</p> <p>Procedura</p> <ul style="list-style-type: none"> -Consiglio regionale approva il programma -Giunta regionale annualmente stabilisce requisiti, modalità e criteri -istanza da parte del Consiglio regionale, Giunta regionale, enti locali + soggetti con o Consiglio regionale o Giunta regionale -regione ed enti locali adeguata informazione -approvazione dell'atto di inizio da parte dell'ente responsabile -accompagnamento dal Comitato di pilotaggio (art.14) obbligatorio per finanziamenti reg > 20.000€ -al termine del processo partecipativo viene elaborato (ed approvato) un documento di proposta partecipata -le autorità devono tener conto del documento e dare "esplicita motivazione" dell'accoglimento (totale, parziale o nullo) -art16 	
	<p>Artt. 7,8,9,10,11,12 DIBATTITO PUBBLICO (processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi)</p> <p>-Tempistica</p> <p>Fasi preliminari (comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva)</p> <p>-Oggetto</p> <p>Su opere di iniziativa pubblica (investimenti > 50.000 €)</p> <p>Su opere di iniziativa privata (investimenti > 50.000 €) – adeguato concorso di risorse finanziarie</p> <p>Su opere tra 10.000 e 50.000 € con rilevanti profili di interesse regionale (su iniziativa dell'Autorità o richiesta motivata della Giunta regionale, Consiglio regionale...)</p> <p>NO su interventi disposti in via d'urgenza, né su quelli di manutenzione (NO se c'è referendum consultivo art.25)</p> <p>Tipologie di opere:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; 		

	TOSCANA	EMILIA-ROMAGNA	PIEMONTE
	<p>f) reti di radiocomunicazione.</p> <p>Procedura -Relazione dei promotori -(15gg Richiesta dell'Aut. di elementi integrativi) -30gg Autorità indice il dibattito pubblico con atto motivato: modalità, fasi, responsabile, termine (sospensione dell'adozione/attuazione degli atti Consiglio regionale e Giunta regionale connessi) -Relazione del responsabile del dibattito -trasmissione al Consiglio regionale e Giunta regionale e pubblicazione -90gg il soggetto titolare dell'opera dichiara pubblicamente motivando adeguatamente la scelta -pubblicazione esito</p>		
CRITERI DI PRIORITA' NELLA SELEZIONE DEI PROGETTI	<p>Art. 17 l'Autorità valuta come prioritari i progetti che:</p> <p>a) hanno per oggetto piani, opere o interventi che presentano un rilevante impatto potenziale sul paesaggio o sull'ambiente; b) si svolgono in territori che presentano particolari situazioni di disagio sociale o territoriale; c) prevedono il coinvolgimento di soggetti deboli o svantaggiati, compresi i diversamente abili; d) agevolano, attraverso l'individuazione di spazi, tempi e luoghi idonei, la partecipazione paritaria di genere; e) presentano un migliore rapporto tra i costi complessivi del processo e le risorse proprie;</p>	<p>Art. 9 I criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità vengono stabiliti annualmente dalla Giunta regionale</p> <p>Art. 13 Criteri di qualità tecnica: a) la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura; b) l'inclusione, immediatamente dopo le prime fasi del processo, di eventuali nuovi soggetti sociali, organizzati in associazioni o comitati, sorti conseguentemente all'attivazione del processo; c) un tavolo di negoziazione, sin dalle prime fasi, con i principali soggetti organizzati che si sono dichiarati interessati al processo; d) metodi per la mediazione delle eventuali divergenze e di verifica di eventuali accordi tra i soggetti partecipanti, anche attraverso l'implementazione di strumenti di democrazia diretta, nel rispetto degli statuti degli enti interessati, o partecipativa e deliberativa; e) la documentazione dei progetti e dei relativi processi deve essere accessibile via web dal sito del tecnico di garanzia e, per progetti superiori ai 20.000 euro di contributo regionale, anche attraverso pagine web dedicate appositamente alla comunicazione del processo</p>	<p>Art 6 -La Regione favorisce i progetti che nel proprio settore di intervento prevedono forme di aggregazione e compartecipazione di più soggetti, singoli o associati, anche al fine di razionalizzare i costi e coordinare con più efficacia gli interventi medesimi</p> <p>-criteri: a) rilevanza e consistenza dell'attività d'interesse generale; b) idoneità del soggetto allo svolgimento dell'attività proposta; c) qualità del servizio e delle prestazioni da erogare con particolare riferimento alla economicità ed efficienza degli stessi; d) caratteristiche e tipologia dei destinatari; e) benefici riflessi sull'attività amministrativa; f) sostenibilità ambientale, innovazione tecnologica e pluralismo informatico nei rispettivi campi di intervento.</p>
AUTORITA' DI GARANZIA	<p>Artt. 3,4,5,6 AUTORITA' REG PER LA GARANZIA E LA PROMOZIONE DELLA PARTECIPAZIONE -organo indipendente -incarico per 5 anni -composto da tre membri -nominato dal Presidente del Consiglio regionale</p>	<p>Artt. 7,8 TECNICO DI GARANZIA IN MATERIA DI PARTECIPAZIONE -dirigente del Consiglio regionale -designato dal Presidente del Consiglio regionale</p>	<i>Non presente</i>

	TOSCANA	EMILIA-ROMAGNA	PIEMONTE
	<p>-eletti dal Consiglio su proposta della Commissione unanime o Ufficio di Presidenza</p> <p>-adotta un regolamento interno -per questioni di governo del territorio, partecipa anche il Garante regionale della comunicazione</p> <p>Funzioni: a) attiva d'ufficio il Dibattito Pubblico; b) valuta e attiva, eventualmente, le procedure di Dibattito Pubblico sulle opere ed i progetti; c) valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi; d) elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi; e) definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno; f) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi; g) approva il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio regionale; h) assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte; i) delibera di finanziamenti</p> <p>Sede e strutture: Consiglio regionale e G</p> <p>Indennità: gettone di presenza + rimborso spese</p> <p>ORGANISMO DI SUPPORTO Uffici interni del Consiglio regionale e della Giunta regionale</p>	<p>Funzioni: a) fornisce i materiali e la documentazione utile per progettare e predisporre i processi di partecipazione su questioni di rilevanza regionale; b) esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità ai fini della concessione dei contributi; c) offre un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi; d) offre un supporto nella comunicazione, anche mediante supporti informatici; e) svolge un ruolo di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico; f) elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione dei processi partecipativi; g) realizza e cura un sito web dedicato alla propria attività e ad iniziative attinenti la democrazia partecipativa; h) propone obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro attività nel rapporto con i cittadini; i) valuta in itinere ed ex post lo svolgimento dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale.</p> <p>ORGANISMO DI SUPPORTO (art.7) Nucleo tecnico di integrazione con le Autonomie locali -Presieduto dal Tecnico di garanzia -composto da tre membri: dirigente Giunta regionale (concessione contributi) + 2 esperti designati dal CAL -in caso di parità prevale il voto del Presidente -incarico per 2 anni (esterni) -sede Consiglio regionale -senza oneri -compiti: 1) esame e studio delle migliori pratiche partecipative attuate in Italia ed all'estero 2) elaborazione di raccomandazioni tecniche non vincolanti relative ai processi partecipativi 3) individua possibili forme per lo sviluppo professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle PA regionali e locali, qualificando il sistema pubblico</p>	

	TOSCANA	EMILIA-ROMAGNA	PIEMONTE
STRUMENTI DI VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE	<p>Art. 20 PROTOCOLLO FRA REGIONE ED ENTI LOCALI Comporta per gli enti: -condivisione dei principi della legge, -accettazione delle procedure -sospensione dell'adozione o dell'attuazione degli atti amministrativi di propria competenza inerenti Dibattito Pubblico o degli altri processi di partecipazione.</p> <p>Art. 21 FORMAZIONE La Giunta regionale promuove attività di formazione per personale specializzato delle PA, associazioni, dirigenti scolastici, insegnanti e studenti</p> <p>Art. 22 NUOVE TECNOLOGIE Piattaforma informatica per la partecipazione</p>		
RUOLO DEL CONSIGLIO REGIONALE	<p>Art. 24 -pubblicizza il rapporto annuale dell'autorità -1 seduta all'anno discute il rapporto anno precedente e dà orientamenti per l'anno successivo -1 anno prima della scadenza dell'Autorità, con la Giunta regionale, valutano l'efficacia della legge -nel 2018 valutazione degli effetti e promozione di eventuali aggiornamenti o integrazioni alla legge</p>	<p>Art. 6 - sessione annuale sulla partecipazione del Consiglio regionale, aperta dalla proposta del programma di iniziative per la partecipazione della Giunta regionale, redatta anche sulla base della relazione annuale del nucleo tecnico. Il Consiglio regionale approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali</p>	
NORMA FINANZIARIA	<p>Art. 32 2013 – 150.000€ 2014 – 850.000€ 2015 – 850.000€ 2016 – legge di bilancio</p>	<p>Art. 17 Fondi stanziati annualmente</p>	<p>Art. 5 Eventuale previsione di forme di incentivazione e agevolazione di carattere economico e fiscale</p>
VALUTAZIONE DELLA LEGGE	<p>Art. 24 Nel 2018 il Consiglio regionale effettua la valutazione degli effetti e la promozione di eventuali aggiornamenti o integrazioni alla legge</p>	<p>Art. 18 Nel 2015 il Consiglio regionale, sulla base di una relazione appositamente predisposta dalla Giunta regionale, discuterà dell'esperienza compiuta. La relazione dovrà evidenziare: a) l'incremento quantitativo e qualitativo dei processi partecipativi; b) le prospettive di ulteriore sviluppo della partecipazione; c) il miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi; d) l'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise, successivamente realizzate; e) l'aumento della condivisione delle scelte pubbliche; f) il miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica; g) il miglioramento della percezione delle PA da parte dei cittadini; h) l'accresciuta qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni e della flessibilità del suo utilizzo, in funzione dei processi</p>	

	TOSCANA	EMILIA-ROMAGNA	PIEMONTE
MONITORAGGIO	Relazione intermedia (facoltativa, ma comporta l'erogazione di una tranche di finanziamento) e relazione finale	partecipativi Relazioni intermedie e relazioni finali redatte a cura dei beneficiari dei contributi regionali	Art. 7 La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, determina gli standard qualitativi e gestionali La Giunta regionale definisce sistemi di monitoraggio e verifica, anche in collaborazione con gli enti locali interessati. La Giunta regionale con relazione riferisce annualmente al Consiglio regionale sulla attuazione della presente legge.

2.4 Il focus sulla Toscana

Abbiamo deciso di svolgere un approfondimento sull'esperienza della Toscana per una serie di motivi.

Innanzitutto perché, come si è visto, è stata la prima regione ad approvare una legge dedicata al tema della partecipazione, nonché l'unica ad aver previsto un percorso organico e strutturato negli anni per la sua definizione. La letteratura è unanime nell'evidenziare la peculiarità dell'iter utilizzato per la stesura della prima legge, così come la novità dell'esperimento a termine della L.R. 69/2007, fino alla valutazione positiva realizzata dal Consiglio e la rimodulazione parziale con la L.R. 46/2013.

Si può, inoltre, evidenziare come la Toscana venga espressamente indicata dai cittadini marchigiani come una delle tre aree territoriali limitrofe (assieme all'Umbria e all'Emilia Romagna) percepite come "riferimento importante per affinità di interessi" da oltre il 50% degli intervistati nello studio LaPolis, di cui parleremo ampiamente nel capitolo successivo (Diamanti, et al., 2016).

Dai report dell'Autorità regionale per la partecipazione (<http://www.regione.toscana.it/>) abbiamo estrapolato alcuni dati relativi all'**applicazione delle due leggi**:

L.R. 69/2007 (dal 2008 al 2012)

- 205 richieste di sostegno economico a processi partecipativi locali
- 110 progetti finanziati con una spesa/investimento di circa 3, 5 milioni di euro
- costo medio di un progetto: 31.818 euro

L.R. 46/2013 (dal 2014 al 2016)

- 158 richieste di sostegno economico a processi partecipativi locali
- 71 progetti finanziati con una spesa/investimento di 1.455.000 euro
- Costo medio di un progetto: 19.931 euro
- Categorie di soggetti finanziati: enti locali (52 progetti), imprese (3 progetti), istituti scolastici (8 progetti), residenti (8 progetti)
- 2 dibattiti pubblici finanziati: dibattito pubblico sulla riqualificazione del porto di Livorno (finanziamento: 50.000 euro) e dibattito pubblico sull'utilizzo dei gessi, risultato dei processi industriali per la produzione di biossido di titanio, da parte di un'impresa localizzata nel Comune di Scarlino per il ripristino delle attività estrattive nel Comune di Gavorrano (finanziamento: 38.000 euro)

Descritte le leggi e raccolti alcuni dati di implementazione, è parso interessante raccogliere il punto di vista di alcuni interlocutori privilegiati, coinvolti con ruoli e responsabilità differenti nei processi di definizione ed applicazione delle leggi sulla partecipazione in Toscana.

A tal fine sono state effettuate direttamente due **interviste strutturate**: una ad Antonio Floridia, responsabile delle politiche per la partecipazione presso l'ufficio ed osservatorio elettorale della Regione Toscana; l'altra a Giovanni Allegretti, attuale componente dell'Autorità di garanzia per la partecipazione. Riportiamo di seguito gli aspetti salienti emersi dalle conversazioni, riproponendo l'ordine e la ripartizione degli argomenti proposte nella tabella di comparazione del paragrafo precedente.

OBIETTIVI DELLA LEGGE

Rispondere ad esigenze diverse: il singolare percorso della stesura della legge

Entrambi gli intervistati hanno sottolineato che il cammino verso la legge rappresenta un elemento fortemente distintivo della regione Toscana ed è nato dall'idea sia che la partecipazione non può essere calata dall'alto, sia che la capacità di dialogo non ha paura dei conflitti. E' stato quindi, intrapreso un percorso positivo e non di facciata, che ha permesso di mettere a confronto la preoccupazione propria dei politici/amministratori, che temevano un indebolimento della tradizionale democrazia partecipativa, e la spinta movimentistica che, dall'altra parte, voleva imporre il potere di esercizio dei cittadini.

Diritti e metodologie flessibili

Gli intervistati sono concordi nell'evidenziare che la legge fornisce degli incentivi ai soggetti locali (cittadini, istituzioni e scuole) secondo specifiche regole e procedure affidate ad un organo terzo. L'obiettivo della legge, oltre a dare diritti, è quello di fornire un quadro metodologico di supporto che possa permettere una comparazione tra i metodi di partecipazione e scoprire quello migliore in determinate situazioni. Non c'è una indicazione di percorso se non per il dibattito pubblico.

Partecipare per influenzare e non per decidere

A. Floridia evidenzia come entrambe le leggi toscane siano un tentativo di costruire una cornice procedurale per i processi partecipativi e tentare di inserire una visione della partecipazione diversa da quella consueta, cioè come espressione di un potere di influenza di comunicazione dei cittadini che agisce sul decisore politico, non come espressione immediata di un potere degli stessi. La partecipazione è quindi la fase che precede ed accompagna il processo decisionale, non è il luogo della decisione. Inoltre il processo non si riduce alla sola fase di consultazione ed di ascolto, ma c'è una vera e propria interazione che permette di costruire opinioni più solide e giudizi più fondati e far ottenere ai politici quella che viene definita (Habermas, 1974; Habermas, 1996) "legittimazione discorsiva".

Contribuire a mobilitare e valorizzare saperi diffusi

A. Floridia rimarca come uno degli obiettivi principe della legge sia quello di voler mobilitare e valorizzare saperi diffusi ed esperienze, anche mettendo a confronto conoscenze specialistiche diverse. Si vuol sollecitare l'intelligenza sociale, superando l'idea che lo staff tecnocratico sia in grado di controllare veramente tutte le variabili delle questioni che ci si può trovare a discutere.

TIPOLOGIE DI PROCESSI PARTECIPATIVI

Rischi e criticità

A. Floridia mette in guardia sui dibattiti pubblici organizzati con le giurie dei cittadini. In questo caso si esprime un'opinione pubblica raffinata in quanto risultato di un gruppo di cittadini che hanno avuto

modo di informarsi, quindi c'è un dubbio sulla effettiva rappresentatività in caso non ci sia omogeneità sociale. Si rischia, secondo l'intervistato, l'autoreferenzialità in quanto non si parte dal conflitto e dal pluralismo degli interessi e dei valori e non sempre si riesce a valorizzare l'inclusione.

Per i processi partecipativi locali, invece, ritiene che si possa semplificare la procedura di attivazione che ad oggi è troppo lunga e macchinosa.

Monopolio del dibattito pubblico

G. Allegretti racconta come il dibattito pubblico sia diventata una metodologia monopolizzante, riducendo, su scala regionale, le molteplicità di forme presenti a livello locale. Ritiene che questa esclusiva sia nata in un ambito in cui gli esempi di strumenti erano pochi e l'unico presentato è diventato monopolista.

Potenzialità

Entrambi gli intervistati sono concordi sulla necessità di prevedere finanziamenti per i processi partecipativi alle scuole e alle università e di mobilitare i comuni valorizzando il loro appoggio.

CRITERI DI PRIORITA' NELLA SELEZIONE DEI PROGETTI

Distinguere la partecipazione dalla mediazione

A. Floridia evidenzia che l'impianto della legge funziona ma, a volte, non hanno funzionato alcuni specifici processi in cui è stata sbagliata la progettazione del metodo (es: gassificatore di Pisa). Nello specifico è emerso che non serve il processo di partecipazione nel caso di conflitti ipercristallizzati/radicati, dove andrebbe attivato invece un processo di mediazione, di risoluzione consensuale o di arbitrato. Bobbio utilizza la metafora che i "politici spesso ricorrono alla partecipazione quando il bue è scappato dalla stalla" o, troppo presto, quando ancora non c'è il conflitto, mentre sarebbe meglio organizzare i processi partecipativi "risvegliando il can che abbaia".

Insuccessi dei dibattiti pubblici

G. Allegretti ricorda, inoltre, che l'Autorità di garanzia ha il potere di decidere se fare o non fare un dibattito pubblico. Tuttavia può accadere che vengano attivati processi partecipativi quando non ci sia una necessità nel farli in quanto non c'è un vero contrasto sull'utilità dell'opera e la partecipazione appare sorridente e non conflittuale (es: dibattito freddo per il porto di Livorno).

AUTORITA' DI GARANZIA

Indipendenza e collegialità

Relativamente all'Autorità per la partecipazione, entrambi gli intervistati ne sottolineano la caratteristica di indipendenza che evita pressioni particolariste e la messa in discussione della credibilità dei processi partecipativi. Nella prima legge era un organo monocratico che si è rilevato con una impostazione troppo personalizzata, nella seconda si è passati all'organo collegiale volendo mettere in campo un dialogo tra professionalità diverse.

Criticità

G. Allegretti rimarca le difficoltà operative dell'Autorità, sia per problemi economici che politico/organizzativi. Ritiene indispensabile da un lato un budget adeguato da destinare ai progetti e, dall'altro, l'individuazione di un "rapporto di collaborazione" con le istituzioni e con i funzionari delle commissioni che permetta una circolazione efficace, ed in tempi utili, delle informazioni/atti. Una autorità indipendente, ma che sia parte integrante della Regione.

Evidenza, inoltre, che al fine di un lavoro proficuo è necessario prevedere un'adeguata retribuzione ai componenti dell'autorità e un adeguato staff di supporto.

STRUMENTI DI VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE

Protocolli d'intesa per neutralizzare il conflitto

Entrambi gli intervistati evidenziano che la chiave del successo è stata quella di mantenere assieme la responsabilità istituzionale del decisore e la valorizzazione dei processi di dialogo pubblico, imponendo alle amministrazioni la risposta puntuale e pubblica delle ragioni del mancato o parziale accoglimento di quanto emerso nel confronto pubblico. Se questo era obbligatorio per il dibattito pubblico, lo si è reso tale anche per i processi locali, grazie alla stipula dei protocolli di intesa che vincolano le amministrazioni.

Portale interattivo

A. Floridia sottolinea le potenzialità nel far circolare le informazioni del portale istituzionale open.toscana.it in cui tutti i processi partecipativi sono visibili e suddivisi in stanze in cui chiunque può accedere.

NORMA FINANZIARIA

Necessità di investimenti

Per una buona riuscita della legge, entrambi gli intervistati sostengono che sia necessario prevedere un spesa da parte dell'amministrazione. In Toscana, il finanziamento, inizialmente pari a 650.000€, negli anni è stato ridimensionato unitamente alle nuove regole della contabilità. Bisogna fare anche i conti con la campagna sui costi della politica che attacca anche questa normativa.

VALUTAZIONE DELLA LEGGE

La spinta nazionale

Entrambi gli intervistati sottolineano l'importanza di una eventuale legge nazionale in materia, che crei "una cultura della partecipazione". A quel punto la regione dovrà applicare in forma frattale le norme venute dallo stato, coinvolgendo sia privati e pubblici (scuole, università ed imprese). L'Autorità sarà incidente non solo per i risultati istituzionali, ma per la capacità di attivare un percorso di informazione sul territorio che moltiplica i fuochi della conoscenza, porta nuovi temi, crea nuova legittimità ad un dibattito che è stato strumentalmente delegittimato dalla politica.

MONITORAGGIO

Criticità

A. Floridia rivela che le scarse risorse non hanno premesso di effettuare un vero e proprio monitoraggio dei processi partecipativi finanziati dalla regione Toscana. Solo in specifici casi, come per esempio a Marina di Carrara per il nuovo porto, si è potuta vedere la ricaduta del dibattito nella seconda fase di realizzazione del porto stesso.

Cap. 3 L'ANALISI DEL CONTESTO REGIONALE: LE MARCHE

Dopo aver precisato ed approfondito il tema posto dal legislatore, quindi ricercato e studiato esperienze realizzate di prossimità, nella terza fase del percorso verso la redazione della proposta di legge, l'attenzione si concentra sulle caratteristiche e le esigenze specifiche del contesto interessato dalla possibile azione normativa.

L'analisi del contesto può essere svolta utilizzando vari strumenti e coinvolge ambiti, livelli e soggetti diversi. Prevede la raccolta di dati e indicatori quantitativi e qualitativi, l'analisi del materiale documentale (amministrativo e non solo) rinvenibile, l'approfondimento delle questioni normative di ambito regionale, ma soprattutto il confronto con gli stakeholders del territorio per far emergere interessi, criticità e proposte di lavoro.

In questo capitolo l'analisi è incentrata ovviamente sulle Marche. Si apre con la descrizione degli strumenti che l'ordinamento regionale prevede in tema di partecipazione e del loro utilizzo nell'attività istituzionale, a partire dal Consiglio regionale. Fornisce qualche dato statistico o indice di settore per tratteggiare lo sfondo, cercando un riscontro effettivo nelle voci e negli umori di chi abita il territorio. Infine prova a dare conto delle esperienze e dei processi partecipativi già realizzati a livello locale, segnalando ove possibile ambiti o soluzioni di interesse.

3.1 Il quadro normativo regionale

3.1.1 *Gli strumenti di partecipazione previsti dalla Statuto*

Nel quadro normativo regionale è riconosciuta alla partecipazione una certa rilevanza, a partire dallo Statuto, approvato con legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1, cui hanno fatto seguito alcune modifiche e aggiornamenti (<http://www.consiglio.marche.it/>).

Se già nel preambolo si legge che “il Consiglio regionale - Assemblea legislativa delle Marche si impegna a garantire livelli di partecipazione politica e condizioni di vita adeguate ai bisogni della comunità (...)”, l'art. 2 all'interno dei “principi fondamentali” precisa che “la Regione garantisce la più ampia partecipazione delle forze sociali all'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa; valorizza le autonomie e ne favorisce la partecipazione alla propria attività; sostiene l'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”.

Al fine di garantire la partecipazione dei cittadini, lo Statuto prevede una serie di strumenti che nella sostanza riproducono su scala regionale gli istituti fondamentali della democrazia diretta e indiretta riconosciuti a livello costituzionale. Appartengono al primo gruppo l'iniziativa legislativa, la petizione, il referendum (abrogativo, consultivo, statutario); al secondo le consultazioni istituzionali degli organismi CAL e CREL; ad entrambi i gruppi le audizioni realizzate dalle Commissioni consiliari, potendo riguardare soggetti eletti (amministratori locali) così come semplici cittadini (esperti di settore, etc.).

L'iniziativa legislativa popolare è il principale strumento di democrazia diretta e di partecipazione istituzionale. L'art. 30 St. riconosce tale diritto agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila, accanto agli altri soggetti ai quali l'iniziativa legislativa è attribuita: consiglieri regionali,

Giunta, CAL e CREL, consigli comunali in numero non inferiore a cinque, consigli delle Unioni dei Comuni e Comunità montane che comprendono almeno cinque Comuni, singoli consigli provinciali.

Le modalità per la raccolta e l'autenticazione delle firme per la presentazione delle proposte di iniziativa popolare sono stabilite dalla legge regionale n. 23/1974. Modi e termini per l'esame delle stesse sono previste dalla legge regionale e dalle regole sul procedimento ordinario previsto dal Regolamento interno, per quanto applicabili (art. 75). La proposta di legge, redatta in articoli e corredata da una relazione illustrativa, oltretutto dalle firme autenticate nel numero previsto, viene presentata all'Ufficio di presidenza del Consiglio, che entro trenta giorni decide all'unanimità sull'ammissibilità della stessa. Se dichiarata ammissibile, il Presidente la trasmette entro dieci giorni alla Commissione consiliare competente secondo l'iter procedimentale ordinario, che prevede eventuali emendamenti, osservazioni, fino alla discussione in aula.

La **petizione** (art. 41) è invece lo strumento attraverso il quale i cittadini, gli enti, le associazioni e i gruppi operanti nell'ambito della Regione possono chiedere al Consiglio regionale provvedimenti o esporre comuni necessità. Ai sensi del Regolamento interno (art. 127), le petizioni sono esaminate dalle Commissioni che, per le soluzioni dei problemi esposti, possono approvare anche proposte di risoluzioni (cioè indirizzi impegnativi) da inviare alla Giunta o al Consiglio. In ogni caso, ai presentatori della petizione viene data comunicazione delle decisioni adottate.

Per espressa indicazione statutaria, la Regione "riconosce nel **referendum** uno strumento di collegamento tra la comunità regionale e i suoi organi elettivi e ne favorisce l'esercizio," nei limiti previsti dalla Statuto e dalle leggi regionali.

Il referendum abrogativo (artt. 42-43) è indetto dal Presidente della Giunta per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge regionale, di un regolamento o di un atto amministrativo di interesse generale, quando lo richiedono ventimila elettori o due Consigli provinciali o venti Consigli comunali o tanti Consigli comunali che rappresentano almeno un quinto della popolazione regionale. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere il Consiglio regionale e l'approvazione della proposta produce l'abrogazione delle norme oggetto di referendum. La proposta è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Non possono essere oggetto di referendum abrogativo le norme dello Statuto, le disposizioni di rilievo statutario, i regolamenti interni del Consiglio, le leggi riguardanti il bilancio e i tributi, le disposizioni o gli atti che costituiscono adempimento di obblighi costituzionali, internazionali o comunitari della Regione. Il referendum abrogativo di atti amministrativi ha per oggetto esclusivamente atti di programmazione generale della Regione.

Il referendum consultivo (art. 44) delle popolazioni interessate, è obbligatoriamente previsto per le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi Comuni, i mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali. Tuttavia può essere indetto dal Consiglio regionale, a maggioranza dei due terzi dei componenti, anche "su questioni di carattere generale di competenza regionale", ed è questa l'unica tipologia di referendum non prevista a livello statale, riconducibile all'esercizio dell'autonomia regionale in materia. Le modalità di svolgimento del referendum (abrogativo e consultivo) sono stabilite dalla legge regionale n. 18/1980, che prevede percorsi distinti a seconda che la richiesta sia promossa dai cittadini ovvero dai consigli comunali. All'Ufficio di presidenza è affidata la verifica sulla regolarità delle firme raccolte, nonché la decisione sull'ammissibilità della proposta.

Il referendum confermativo dello Statuto, infine, o delle leggi che modificano lo Statuto (art. 57), è disciplinato dalla legge regionale 23 dicembre 2002, n. 28. La procedura ricalca il percorso ordinario, con alcune semplificazioni. Non è richiesto un quorum partecipativo, così come avviene per le leggi costituzionali o di revisione costituzionale.

Due importanti strumenti di partecipazione previsti dallo Statuto, in analogia a quanto accade a livello nazionale, sono gli organismi intermedi del CAL (artt. 37-38) e del CREL (art. 40).

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL), disciplinato dalla legge regionale 10 aprile 2007, n. 4, è l'organo di rappresentanza istituzionale del sistema delle autonomie locali delle Marche, nonché di concertazione, raccordo e consultazione permanente fra la Regione e gli Enti locali. È composto da trenta membri, alcuni dei quali di diritto (presidenti delle province e sindaci dei comuni capoluogo), altri (sindaci degli altri comuni e presidenti delle unioni montane) eletti con le modalità previste dalla legge, in modo da assicurare l'elezione da una base composta da eletti negli enti locali e l'equilibrata rappresentanza dei territori e delle tipologie degli enti.

Le funzioni sono indicate dall'articolo 11 della legge n. 4/2007 e comprendono, come anticipato, anche l'importante iniziativa legislativa, a norma dell'art. 30 dello Statuto regionale. Ma la principale attività svolta in via ordinaria consiste nell'espressione di pareri, obbligatori o facoltativi, sugli atti assegnati dall'Assemblea legislativa e dalla Giunta regionale.

In particolare, il CAL esprime pareri obbligatori sulle proposte di legge o altri atti all'esame del Consiglio, che riguardano: il bilancio di previsione e gli altri atti di programmazione economico-finanziaria; il conferimento di funzioni o la modifica del riparto delle competenze tra enti locali e tra questi e la Regione; gli atti di programmazione e pianificazione generale e settoriale compresi quelli relativi ai finanziamenti dell'Unione Europea.

Esprime inoltre pareri obbligatori alla Giunta regionale nei casi di esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali per il compimento di atti obbligatori relativi all'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione, nonché sui seguenti atti: accordi di programma quadro e intese istituzionali di programma che coinvolgono l'assetto e lo sviluppo territoriale locale; regolamenti di interesse degli enti locali; criteri di riparto delle risorse agli enti locali; atti di indirizzo e atti di programmazione che incidono sulle funzioni degli enti locali.

In aggiunta ai pareri obbligatori, l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale possono richiedere l'espressione di pareri anche su atti diversi da quelli indicati dall'art. 11, qualora ne ravvisino l'opportunità; a sua volta il CAL può inviare alla Giunta e al Consiglio le proprie osservazioni, su altri atti di interesse degli enti locali.

Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL) è la riproduzione in ambito periferico del CNEL. Disciplinato dalla legge regionale 26 giugno 2008, n. 15, è un organismo autonomo di consultazione e confronto delle rappresentanze più significative del mondo dell'economia e del lavoro, in ordine agli atti normativi e di programmazione e alle questioni di maggiore rilevanza per l'assetto economico della regione.

Costituito da ventisette componenti (dei settori agricoltura, industria, commercio, artigianato, cooperazione, terzo settore, consumatori, banche, camere di commercio, dipendenti), dura in carica quanto la legislatura regionale, mentre Presidente e Vicepresidente, al fine di garantire rappresentatività

e alternanza, sono rinnovati dopo trenta mesi. Tra le funzioni, indicate all'articolo 4 della stessa legge, è compresa anche l'iniziativa legislativa.

La funzione consultiva è esercitata attraverso l'espressione di pareri sugli atti assegnati dall'Assemblea legislativa e della Giunta Regionale. Sono obbligatori i pareri relativi al bilancio di previsione e agli altri atti di programmazione economico-finanziaria, compresi quelli in materia di tributi e tariffe regionali; agli atti di programmazione e pianificazione generale e settoriale; agli atti di indirizzo alla Giunta regionale nelle materie economiche e del lavoro. Vi sono poi i pareri richiesti dall'Assemblea e dalla Giunta regionale sugli atti di rispettiva competenza di particolare rilevanza economico-sociale, diversi da quelli sopra elencati. Inoltre il CREL può chiedere di essere sentito in merito ad altri atti, o compiere – di propria iniziativa o su richiesta - indagini e studi nelle materie di competenza. Infine partecipa, su richiesta delle Commissioni assembleari, alla valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali.

3.1.2 Gli altri strumenti di partecipazione

Per le altre forme e modalità di consultazione dei rappresentanti delle istituzioni e della società marchigiana (art. 19), così come per le audizioni di soggetti esterni da parte delle Commissioni (art. 23), lo Statuto rinvia espressamente al Regolamento interno di organizzazione e funzionamento del Consiglio.

Una forma di coinvolgimento istituzionale, disciplinata tra le norme che regolano le sedute delle Commissioni permanenti, è legata alla dichiarazione di interesse generale prevista dall'articolo 65. Secondo la lettera del Regolamento, una proposta (di legge, regolamento o atto amministrativo) “di interesse generale” viene trasmessa agli enti locali, le organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e autonomi o altre formazioni sociali,⁹ perché siano espressi pareri e proposte entro trenta giorni. Qualora la commissione competente ritenga che determinati atti, per i quali non è prevista la partecipazione di cui al comma precedente né dallo Statuto né dalla legge, rivestano carattere di interesse generale in relazione ai contenuti e alle finalità, chiede che il Consiglio regionale si pronunci. Nel caso in cui il Consiglio li dichiari d'interesse generale, gli atti sono trasmessi ai medesimi soggetti. La commissione competente indica le altre formazioni sociali alle quali gli atti d'interesse generale devono essere inviati. La commissione può comunque procedere con le modalità di cui al successivo articolo 105 alla consultazione dei soggetti ivi indicati, anche su loro richiesta, su tutti gli atti ad essa assegnati.

Proprio l'articolo 105, dedicato alle “indagini conoscitive”, costituisce nella prassi – lo vedremo nel paragrafo successivo - il riferimento regolamentare su alcuni aspetti del coinvolgimento di soggetti esterni nel procedimento legislativo (nelle forme della **consultazione**, **audizione** o **sopralluogo**).

La lettera del Regolamento prevede che ciascuna commissione svolge, previo assenso dell'Ufficio di presidenza, indagini conoscitive dirette ad acquisire informazioni, notizie e documentazioni necessarie e utili all'attività del Consiglio. Nell'esercizio di tali funzioni le commissioni si avvalgono, d'intesa con la giunta, della collaborazione degli uffici regionali e, ove lo ritengono opportuno, della collaborazione di esperti, d'intesa con l'ufficio di presidenza. Possono far partecipare ai propri lavori i dirigenti dei vari servizi regionali e, senza oneri per il consiglio regionale, esperti estranei alla Regione. Nel corso delle indagini le commissioni procedono alla consultazione degli enti locali, sindacati, altre organizzazioni sociali e singoli cittadini. Una forma particolare di consultazione è rappresentata dalla audizione che

⁹ Si tratta dei soggetti individuati al punto 2), del secondo comma, dell'articolo 32 dello Statuto regionale precedente, quello approvato nel 1971.

consiste nell'ascoltare direttamente i rappresentanti degli enti e delle categorie e anche singoli cittadini. L'audizione si può svolgere in sedi diverse da quella del Consiglio. Di essa viene redatto un resoconto stenografico o per registrazione, che può essere pubblicato. Ciascuna commissione deve includere le consultazioni cui intende procedere nel calendario dei propri lavori. In mancanza del calendario, alle consultazioni si procede previa intesa con l'Ufficio di presidenza. Il Presidente del Consiglio o la Giunta possono sempre chiedere alla commissione di procedere a consultazioni in relazione a determinati argomenti. A conclusione delle indagini la commissione approva un documento che viene pubblicato e distribuito. I pareri, le osservazioni e le proposte di coloro che sono stati ascoltati dalla commissione, sono sottoposti al Consiglio insieme alla relazione della commissione stessa.

Va peraltro segnalato come il nuovo regolamento, attualmente all'esame della commissione competente, cerchi di disciplinare in maniera più puntuale l'istituto della "consultazione", anche per l'importanza crescente che nel tempo ha assunto.¹⁰ Viene proposta una titolazione più adeguata, associata in maniera espressa all'obiettivo di "favorire la partecipazione", fino a prevedere la possibilità di "richieste di audizione" da parte dei soggetti ed organismi interessati dal provvedimento.

Speculare rispetto alla raccolta di informazioni, c'è l'aspetto della devoluzione e pubblicità delle stesse, che alla partecipazione si lega come un necessario presupposto. Ecco perché l'articolo 39 St. (Informazione e partecipazione) impone alla Regione l'obbligo di predisporre gli strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali. E alla legge regionale affida il compito di stabilire le modalità più adeguate per assicurare forme di raccordo tra il Consiglio regionale e le organizzazioni della società marchigiana per la determinazione e l'attuazione della politica regionale.

Né va dimenticato il richiamo da parte dell'articolo 45 St. all'altro importante aspetto del coinvolgimento dei cittadini nell'attività amministrativa, attraverso la partecipazione degli interessati alla formazione dei provvedimenti; l'impiego di accordi, convenzioni ed altri strumenti contrattuali al fine del miglior perseguimento degli scopi determinati dalle leggi; il diritto di accesso ai documenti amministrativi, nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati. Elementi che costituiscono attuazione diretta dei principi fondamentali di legalità, buon andamento, imparzialità e trasparenza, come ridisegnati dal

¹⁰ **Art. 72 bis "Consultazione e partecipazione all'attività delle Commissioni"** 1. Le Commissioni favoriscono la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni in relazione alle proposte di legge, di regolamento o di atto amministrativo assegnate al loro esame o comunque su questioni di particolare interesse sulle quali debbano svolgere una attività istruttoria. 2. A tale scopo possono procedere ad audizioni di rappresentanze di associazioni o organizzazioni operanti nei diversi settori della comunità; di rappresentanti di enti pubblici e privati, di associazioni rappresentative degli enti locali, di singoli enti locali, di cittadini, di organizzazioni sindacali; di personale dell'amministrazione regionale e di enti o aziende dipendenti o di altre amministrazioni. 3. I soggetti di cui al comma 2 possono far pervenire in ogni momento alle Commissioni informazioni, documenti, pareri, osservazioni, proposte su temi attinenti alle loro competenze, che sono dalle stesse esaminate, ovvero chiedere di essere convocati in audizione. 4. L'Ufficio di presidenza dell'Assemblea favorisce lo sviluppo di piattaforme informatiche e di altri sistemi di comunicazione che rendano più efficace, agevole ed immediata la partecipazione dei soggetti esterni all'attività delle Commissioni. 5. Le Commissioni, all'atto in cui ricevono le proposte o gli atti ad esse assegnati, valutano se la consultazione sia necessaria o comunque opportuna. Spetta parimenti alle Commissioni decidere in ordine ai soggetti da consultare e ai modi e tempi della consultazione. 6. Gli inviti per le consultazioni, unitamente al testo della proposta o dei documenti cui la consultazione si riferisce, sono inviati dal Presidente della Commissione con un anticipo tale da consentirne un congruo esame da parte dei soggetti invitati salvo casi di particolare e comprovata urgenza. 7. Lo svolgimento delle consultazioni non può determinare il mancato rispetto dei termini fissati in sede di programmazione dei lavori e di quelli previsti dall'articolo 66, comma 13. 8. La partecipazione dei commissari alle consultazioni è libera; in ogni caso ad esse possono prendere parte anche i consiglieri non componenti della Commissione. 9. Le audizioni si tengono, di norma, presso la sede dell'Assemblea; esse possono svolgersi presso sedi diverse sul territorio regionale previa comunicazione al Presidente dell'Assemblea. 10. In quest'ultimo caso ed ogni qual volta il procedimento di consultazione comporti spese, le stesse sono preventivamente autorizzate dall'Ufficio di presidenza.

legislatore nazionale con la legge n. 241/1990 di cui abbiamo detto, e che alla partecipazione fanno da necessario complemento. Anche in questo caso, è in discussione una nuova formulazione più ampia della norma prevista dal Regolamento del Consiglio.¹¹

3.1.3 Alcuni dati sull'utilizzo degli strumenti

Quale applicazione hanno avuto nella pratica gli strumenti e gli istituti partecipativi fin qui descritti? L'analisi dei rapporti sullo stato della legislazione regionale e sull'attività istituzionale dell'Assemblea relativa agli ultimi anni possono fornire elementi utili a rispondere alla domanda.

La legislatura attualmente in corso, ossia la X (2015-2020), caratterizzata dalla prima attuazione delle riforme statutarie del 2013 e del 2015, ispirate al contenimento dei costi della politica, fornisce dati ovviamente parziali, ma indicativi. Delle 25 proposte di legge presentate nel 2015, 14 sono di iniziativa consiliare, 10 derivano dall'iniziativa della Giunta, 1 dall'iniziativa popolare e nessuna dall'iniziativa degli Enti locali. Di queste, solo 14 sono effettivamente divenute legge, tutte comunque di iniziativa istituzionale. Sono stati richiesti al CAL dall'Assemblea legislativa 7 pareri obbligatori e 5 facoltativi, oltre ai 18 obbligatori richiesti dalla Giunta. Sono stati complessivamente espressi 23 pareri, di cui 12 approvati con procedura ordinaria ed 11 con la nuova procedura on-line, introdotta a partire dal 2014 per garantire il rispetto del termine di 15 giorni e sopperire alle difficoltà o impossibilità di convocazione. I pareri favorevoli sono stati 22, di cui 2 con condizioni, 5 con osservazioni, 1 con osservazioni e condizioni; solo 1 il parere contrario.

Se analizziamo i dati completi relativi alla IX legislatura (2010-2015), emerge con più evidenza la scarsissima utilizzazione dell'istituto dell'iniziativa legislativa degli Enti locali e di quella popolare. Su un totale di 486 proposte di legge, 349 erano di iniziativa consiliare, 133 provenivano dalla Giunta, appena 3 di iniziativa popolare, 1 soltanto presentata da Enti locali. E se guardiamo al tasso di successo, solo 2 delle ultime 4 sono state effettivamente approvate, entrambe di iniziativa popolare, su un totale per la legislatura di 197 leggi ordinarie promulgate (un rapporto del 1% circa).

Anche per la petizione si registra nella prassi un utilizzo assai scarso; forse lo strumento si gioverebbe – ed è una considerazione estendibile anche all'iniziativa legislativa – della previsione di nuove procedure

¹¹ **Articolo 135 quater - Trasparenza dell'attività dell'Assemblea** 1. L'Assemblea legislativa regionale, attraverso l'Ufficio di Presidenza, pone in essere ogni attività utile a promuovere e a rendere effettiva la conoscenza dell'attività svolta, delle sue articolazioni e degli organi collocati presso di essa da parte dei cittadini e della collettività regionale e la loro partecipazione al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici. 2. Ai fini di cui al comma 1 l'Ufficio di Presidenza detta le disposizioni necessarie per la comunicazione dell'Assemblea attraverso il settore radio-televisivo e della stampa, nonché per l'utilizzo ottimale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare riferimento all'implementazione del sito istituzionale dell'Assemblea legislativa, mantenendo costante nel tempo, in un'ottica di condivisione comunicativa, un elevato livello qualitativo di accessibilità dell'informazione. 3. L'informazione che l'Assemblea fornisce alla società regionale deve essere tempestiva, chiara, completa e continuativa. Essa ha per oggetto ogni aspetto dell'attività regionale la cui conoscenza preventiva o successiva possa contribuire a rendere effettiva la partecipazione al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici, e riguarda in particolare le proposte di legge e di regolamento, le proposte di piani e programmi, le proposte di pareri regionali ad organi dello Stato, le proposte di legge alle Camere. 4. L'informazione concerne anche gli apporti di tutte le forze politiche presenti in Assemblea. 5. Periodicamente, il Presidente dell'Assemblea e i Presidenti delle Commissioni assembleari illustrano alla stampa il consuntivo dell'attività svolta dandone poi un'adeguata diffusione. 6. Gli addetti stampa dell'Assemblea redigono comunicati nei quali viene data notizia dei dibattiti e delle decisioni di maggiore rilevanza assunti dall'Assemblea e dalle Commissioni. 7. L'Assemblea cura le proprie attività editoriali ed ogni altra iniziativa atta ad informare circa l'attività assembleare ed a dare la massima diffusione a materiale di documentazione, studi, ricerche e statistiche che attengono a questioni di interesse regionale, anche avvalendosi delle nuove tecnologie, di contenuti digitali e delle reti telematiche. Su tali questioni, inoltre, l'Assemblea può promuovere incontri, conferenze, seminari ed altri contatti in particolare con gli enti e le comunità locali, con i cittadini e le formazioni sociali, con le istituzioni scolastiche e le università e con gli organismi pubblici operanti sul territorio regionale. 8. L'Ufficio di Presidenza determina le forme, i modi e i tempi per la realizzazione delle iniziative di cui al comma 7 anche attraverso il coinvolgimento degli organi e degli uffici dell'Assemblea e della Conferenza dei presidenti dei gruppi assembleari.

informatizzate telematiche che riflettano lo spirito dei tempi (ad es. presentazione di istanze on line, etc). L'istituto del referendum, invece, dopo decenni di sostanziale inutilizzo, ha conosciuto negli ultimi anni una rinascita nella forma della consultazione popolare sul destino di porzioni del territorio regionale, sia nel senso di un distacco ed accorpamento ad altra regione (come nel caso dei sette comuni della Valmarecchia, con il referendum del 2006 per il passaggio all'Emilia Romagna), che in quello di fusione tra Comuni (il caso dei nuovi comuni di Trecastelli e di Vallefoglia, nel 2014).

Con riferimento all'attività del CAL, nel corso della IX legislatura sono stati richiesti da parte del Consiglio 184 pareri obbligatori, ma anche 106 pareri facoltativi. Complessivamente il CAL ha espresso 152 pareri su atti dell'Assemblea, e altrettanti su atti della Giunta. Di questi 304, 283 sono stati approvati con procedura ordinaria e 21 con la nuova procedura on-line, introdotta a partire dal 2014 per garantire il rispetto del termine di 15 giorni e sopperire alle difficoltà o impossibilità di convocazione. I pareri favorevoli sono stati complessivamente 285 (93% circa), di cui 41 con condizioni, 70 con osservazioni e 23 con osservazioni e condizioni; quelli contrari sono stati 19 (7%), di cui 4 contrari a maggioranza.

Analogamente, sono stati richiesti al CREL da parte del Consiglio 74 pareri obbligatori e 103 pareri facoltativi. Complessivamente il CREL ha espresso nel corso della IX legislatura 93 pareri, dei quali 81 con procedura ordinaria e 12 con la nuova procedura on line. Ben 90 sono stati i pareri favorevoli: 46 con osservazioni, 9 con condizioni, 12 con condizioni e osservazioni. Soltanto 3 i pareri contrari, 2 dei quali espressi con motivazioni. Tutti i pareri sono accessibili e pubblicati sul sito del Consiglio legislativa delle Marche.

Il "Report sull'attività svolta dalla Commissioni assembleari" è uno strumento ulteriore per aumentare la trasparenza e la conoscibilità del lavoro svolto all'interno del Consiglio, ma solo dall'anno scorso registra anche le audizioni eventualmente disposte dalle quattro Commissioni permanenti. A partire dai dati disponibili, abbiamo provato a raccogliere in una matrice (fig. 3.1) il numero delle sedute tenute complessivamente e da ciascuna Commissione, le proposte di legge approvate, quelle di atto amministrativo, nonché le audizioni svolte sia con i dirigenti e assessori della Giunta, che con i soggetti esterni; quindi abbiamo calcolato il rapporto tra questi valori (in particolare le audizioni svolte, rispetto al numero delle sedute e degli atti approvati) e realizzato semplici medie.

	N. SEDUTE	ATTI APPROVATI			AUDIZIONI			tot. audizioni rispetto al tot. atti	tot. aud. sogg. est. rispetto al tot. atti
		n. pr. legge	n. pr. atto amm.	TOT.	Giunta r.le	Soggetti esterni	TOT.		
I Commissione cons.	65	28	10	38	13	3	16	0,42	0,08
II Commissione cons.	41	3	3	6	23	20	43	7,17	3,33
III Commissione cons.	45	4	5	9	30	6	36	4,00	0,67
IV Commissione cons.	34	6	1	7	20	5	25	3,57	0,71
totale	185	41	19	60	86	34	120		
media	46,3	10,3	4,8	15,0	21,5	8,5	30,0	2,00	0,57
media (escludendo I Comm.)	40,0	4,3	3,0	7,3	24,3	10,3	34,7	4,73	1,41

Figura 3.1

La I Commissione si occupa di "Affari generali e istituzionali, statuto, personale regionale, cultura e istruzione, programmazione e bilancio"; la II Commissione di "Attività produttive e sviluppo economico, formazione professionale, lavoro, affari europei e internazionali, settore primario"; la III Commissione di "Governo del territorio, ambiente e paesaggio"; la IV Commissione infine di "Sanità e politiche sociali".

Come si può notare, le audizioni effettuate sono state complessivamente 120 su un totale di 185 sedute, e sono servite all'approvazione di 60 atti (tra proposte di legge e di atto amministrativo), oltre ai pareri su atti della Giunta (33) che non compaiono nella tabella. La maggioranza di esse ha riguardato dirigenti e assessori della Giunta, solo 1/3 ha chiamato in causa soggetti esterni, che nello specifico sono stati amministratori locali o rappresentanti dell'ANCI, consorzi, sindacati e associazioni di categoria (agricoltura, artigianato, commercio, volontariato, terzo settore, etc.) ma anche comitati di cittadini. La media di 2 audizioni per atto (0,57 se ci limitiamo agli esterni) appare non trascurabile e comunque risente della ripartizione interna piuttosto sbilanciata tra le Commissioni, dovuta alle competenze specifiche. La I Commissione ad esempio ha licenziato oltre la metà degli atti, ma trattando anche degli affari interni è quella che ha effettuato meno audizioni. Se non la considerassimo nel computo medio, da un lato diminuirebbe il numero delle sedute e si dimezzerebbe quello degli atti approvati, ma dall'altro le audizioni per atto salirebbero in media a 4,73, con un valore quasi triplicato se ci si limita ai soggetti esterni (1,41). Del resto i dati relativi alle altre tre Commissioni (II, III e IV) girano attorno a quei valori, con il picco massimo rappresentato dalla II Commissione, non a caso quella che si occupa di lavoro e attività produttive. Se infatti il numero di atti licenziati è assai ridotto, colpiscono il gran numero delle sedute necessarie e dei momenti di confronto realizzati, con un rapporto di oltre 7 audizioni necessarie per atto, la metà delle quali con soggetti esterni (per lo più rappresentanti di categoria): un indice chiaro della complessità dell'attività di regolamentazione di un settore nevralgico, specie in tempo di crisi.

Dal punto di vista procedurale, è interessante notare come il meccanismo di partecipazione previsto dall'articolo 65 e legato alla dichiarazione di interesse generale, disciplinato tra le norme che regolano l'attività istruttoria ordinaria delle Commissioni, nella prassi non sia stato mai applicato, rimanendo in sostanza lettera morta, forse per la eccessiva complessità del procedimento. Viceversa tutte le audizioni effettuate dalle Commissioni, sono passate attraverso il rinvio residuale che fa l'articolo 65 (ultimo comma) alle indagini conoscitive con gli strumenti dell'articolo 105; una modalità di approfondimento delle questioni che il legislatore ipotizzava come straordinaria, se è vero che le colloca accanto alle norme relative alle Commissioni speciali e di inchiesta. Anche in questa ottica la nuova formulazione prevista dalla proposta di regolamento in discussione pare più rispondente alle effettive modalità di svolgimento dei lavori consiliari, oltre che allo spirito dei tempi.

Vi è infine da dare conto di un ultimo elemento. La nostra attenzione è focalizzata sull'attività del Consiglio. Tuttavia non dimentichiamo che a livello di Giunta regionale si svolge una parte consistente di riunioni di natura concertativa, per la valutazione degli interessi nel corso dei procedimenti amministrativi (ad esempio per la redazione di Piani di settore). Non si tratta di partecipazione nel senso proprio, ma costituisce comunque un momento di confronto nelle attività amministrative svolte.

Per avere un'idea sulla portata del fenomeno, abbiamo ricercato quelle leggi regionali di settore che prevedono "tavoli di concertazione" o "consulte", costituiti nel tempo ai sensi dell'articolo 40, comma 3 dello Statuto ("la Regione può istituire con legge organismi di partecipazione mediante i quali le formazioni sociali ed altri soggetti rilevanti in ambito regionale esprimono pareri in ordine alle attività di competenza regionale"). Il risultato è che ad oggi risultano in vigore decine di norme in tal senso, che coprono quasi tutti i settori dell'azione regionale: sociale, sanitario, lavoro, attività produttive, sicurezza, cooperazione, emigrazione, volontariato, ambiente, turismo, tempo libero etc. Basta pensare che nell'attività di riordino e soppressione in attuazione della legge regionale 12 maggio 2003, n. 7, il regolamento n. 11/2004 ha individuato e confermato 54 organismi collegiali regionali "indispensabili"; ad essi vanno aggiunti quelli creati successivamente, con nuove leggi regionali, negli ultimi anni.

3.2 Le caratteristiche socio demografiche

3.2.1 Alcuni dati di riferimento ¹²

La regione Marche si articola in 5 province (Ancona, Pesaro Urbino, Macerata, Ascoli Piceno, Fermo) e 236 comuni, oltre la metà dei quali ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Appena 24 comuni (1 su 10) superano i 15.000 abitanti. Ancona (il capoluogo) e Pesaro sono le uniche città che si attestano attorno ai 100.000 abitanti.

La **popolazione** residente ammonta a 1.543.752 abitanti, che rappresentano il 2,5% della popolazione italiana, con una densità che è pari a 164 abitanti/kmq, ben al di sotto della media nazionale di 201 abitanti/kmq. L'andamento della popolazione fa segnare una lieve flessione (-0,4%), ma si mantiene sostanzialmente stabile con riferimento agli ultimi anni. Essa è concentrata nella provincia di Ancona (31%), seguono Pesaro e Urbino (23%), Macerata (21%), Ascoli Piceno (14%) e infine Fermo (11%).

La popolazione straniera rappresenta il 9,1% dei residenti (il dato nazionale è del 8,3%), provenienti per il 30% da paesi europei extra UE, per il 27% da paesi dell'Unione Europea, per il 19% dall'Africa e dall'Asia, per il restante 5% dall'America. Albania (17%), Marocco (12%) e Cina (11%) sono i paesi non comunitari dai quali proviene la fetta più ampia degli stranieri regolarmente residenti.

L'analisi della popolazione per classi di età evidenzia una struttura simile a quella registrata su scala nazionale, con una forma più a rombo che a piramide. La popolazione si concentra nelle classi di età tra i 40 ed i 54 anni, con la previsione di un prossimo ampliamento delle fasce superiori.

Tutti i dati relativi agli **indici** di dipendenza e di vecchiaia risultano superiori rispetto a quelli registrati a livello nazionale, anche se le stime per il 2020 suggeriscono un calo generalizzato dei valori, in netta controtendenza. L'indice di dipendenza strutturale¹³, che rappresenta il carico socio-economico della popolazione attiva, fa segnare il 59% contro il 55% dell'Italia. Quello di dipendenza degli anziani¹⁴, ossia lo squilibrio tra popolazione attiva e popolazione anziana, il 38% contro il 34%. L'indice di vecchiaia ci dice che per ogni 100 giovani sul territorio gli anziani sono ben 180, contro il dato nazionale che è di 158. L'età media della popolazione è di 46 anni rispetto ai 44 anni dell'Italia.

La ragione primaria di tale squilibrio è l'elevato livello di longevità della popolazione regionale. La speranza di vita alla nascita è infatti superiore rispetto al dato nazionale, già di per sé rilevante, sia per gli uomini (80,8 anni vs. 80,1) che per le donne (85,4 vs. 84,7). Analogamente, il tasso standardizzato di mortalità (73 decessi per 10.000 residenti) colloca la regione al di sotto della media del paese (78,8), facendo segnare la seconda miglior performance nazionale alle spalle del Trentino Alto Adige.

Sul fronte della **sicurezza**, i dati relativi al 2014 sia per numero di delitti commessi che per persone denunciate nella regione rappresentano il 2% del totale nazionale. Nelle Marche si denunciano 3.488 delitti ogni 100.000 abitanti, al di sotto della media nazionale di 4.627 delitti ogni 100.000 abitanti. Confrontano i quozienti di criminalità delle regioni italiane, le Marche risultano al 6° posto nazionale.

¹² I dati riportati nel presente paragrafo sono ricavati dai rapporti e dalle elaborazioni pubblicate nell'area curata dal servizio statistico regionale: <http://statistica.regione.marche.it/>

¹³ L'indice di dipendenza strutturale (o totale) è un indicatore di rilevanza economica e sociale: esso rappresenta il numero di individui non autonomi per ragioni demografiche (età≤14 e età≥65) ogni 100 individui potenzialmente indipendenti (età 15-64).

¹⁴ L'indice di vecchiaia è il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di 0-14 anni, moltiplicato per 100.

Anche i dati sulla **salute** appaiono incoraggianti. Circa il 70% dei cittadini dichiara di essere “in buona salute”; il 38% della popolazione risulta affetto da almeno una malattia cronica, ma tra questi sono la grande maggioranza i cronici in buona salute. Mentre lo stato di salute fisico migliora negli ultimi anni, il benessere psicologico fa registrare dal 2005 un peggioramento: al 2013 nelle Marche si registra il valore peggiore rispetto a tutte le regioni italiane dell'indice di stato psicologico. I dati relativi alle strutture (posti letto), al personale (medici e infermieri) ed alle attività degli istituti di cura (degenza media e tasso di utilizzo dei posti letto) ricalcano in maniera quasi esatta i rispettivi livelli nazionali. I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, pubblici e privati, nelle Marche offrono 71 posti letto ogni 10.000 residenti. La spesa per l'assistenza sociale erogata dai Comuni, singolarmente o in forma associata, è in diminuzione, con una inversione di tendenza rispetto alla crescita del periodo precedente. Il valore medio per abitante delle risorse impiegate nel welfare territoriale è pari a 108 euro.

Il livello di **istruzione** registrato dall'indagine Istat sulla popolazione di età superiore ai 14 anni (dati 2015), evidenzia nelle Marche una maggiore presenza di soggetti con licenza elementare o nessun titolo rispetto alla media nazionale (20,5% contro 19,2%), ma allo stesso tempo anche di diplomati (31,5% contro il 30,1% dato nazionale) e di soggetti in possesso di un titolo di studio elevato quale laurea o post-laurea (13,5% contro il 13,1%). A livello universitario sono presenti quattro atenei (Ancona, Camerino, Macerata e Urbino, con relative sedi distaccate) a cui erano iscritti nel 2014 oltre 46mila studenti, per un numero di laureati pari ad 8.387 (in diminuzione rispettivamente del 2,3% e del 3,2% dall'anno precedente). Circa 300 i musei, diffusi in modo capillare sul territorio regionale (musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali). 350 le biblioteche: 2,2 ogni 10.000 abitanti, per un complessivo 2,6% del sistema bibliotecario italiano.

I dati sull'**associazionismo** mostrano un tessuto sociale vivace e dinamico. L'ultimo report CSVnet 2015 ha censito 1.434 organizzazioni di volontariato attive sul territorio regionale, con un incremento del 13% rispetto alla precedente rilevazione, in misura analoga alla crescita delle risorse umane impiegate (12%). Cresce anche la “propensione al volontariato”, misurata in 3,4 volontari/ogni 100 residenti maggiorenni (nel 2008 era pari a 3,1). Correlando il numero di associazioni alla popolazione, il rapporto regionale è di 9,2 Odv ogni 10.000 residenti, con una associazione ogni 1.083 marchigiani. Le Marche si collocano quindi al di sopra del valore medio nazionale, pari al 7 per 10.000.

Quasi il 90% delle associazioni è iscritto al Registro regionale delle Organizzazioni di volontariato e svolge con regolarità e continuità la propria attività, costituendo una importante risorsa sul territorio a sostegno delle comunità locali, nei settori dell'assistenza sociale (40%), sanità (25%), patrimonio storico artistico e culturale, protezione civile, etc. Oltre il 75% di esse opera in ambito comunale o provinciale. Più della metà sono state costituite dopo il 2000, sulla spinta propulsiva della riforma del welfare con la legge n. 328/2000, di cui si è detto.

L'analisi del **quadro economico** racconta di una regione che complessivamente contribuisce per il 2,4% al prodotto nazionale. I dati relativi al 2015 mostrano che il PIL regionale è tornato a crescere (0,7%) ad un ritmo analogo a quello osservato per il Paese. Nel confronto col 2007, però, ultimo anno prima della crisi, il prodotto regionale risulta ancora inferiore del 12,5%, un divario più ampio di circa quattro punti rispetto a quello dell'Italia. Gli indicatori delineano una prosecuzione della ripresa nel 2016, ma ad un tasso ancora modesto. La produzione industriale è in lieve crescita, ma si è interrotta l'espansione delle esportazioni, in atto dal 2010. Tra i settori, la crescita della meccanica è proseguita a ritmi elevati; anche il comparto dei beni per la casa (mobili ed elettrodomestici), in cui l'economia regionale è fortemente

specializzata, ha conseguito risultati in moderato miglioramento, dopo quelli assai sfavorevoli degli anni precedenti che avevano contribuito al divario negativo tra l'economia marchigiana e quella italiana; l'attività dell'industria calzaturiera si è invece ridotta, penalizzata dall'ulteriore netto calo delle esportazioni nei paesi stranieri, a partire dalla Russia.

Le **imprese** marchigiane attive nel 2016 sono 150.877, circa 1.500 in meno rispetto all'anno precedente, e rappresentano il 3% dell'imprenditoria nazionale. Un terzo delle imprese attive delle Marche sono imprese artigiane, mentre oltre il 60% del tessuto produttivo è composto da imprese individuali. Si tratta sostanzialmente di micro-imprese: quasi il 95% ha meno di 10 addetti, le piccole e medie imprese rappresentano assieme il 5%. Le grandi imprese (sopra i 250 addetti) rappresentano solo lo 0,1%.

Un indicatore utile per valutare il livello di diffusione dell'imprenditoria regionale è costituito dal rapporto tra numero di imprese attive e numero di abitanti. Questa sorta di "densità imprenditoriale" risulta per le Marche pari a 98 imprese attive ogni 1.000 abitanti. Il dato colloca la regione ai primi posti della graduatoria tra le regioni, ben al di sopra della media nazionale di 85 imprese per 1.000 abitanti. Le Marche, quindi, sono una regione ad altissima densità imprenditoriale. Sono inoltre citate come seconda regione per elevata incidenza di start-up in rapporto alle società di capitali dalla "Relazione annuale start-up e PMI innovative 2016" del Ministero dello Sviluppo Economico, pesando sul totale nazionale per il 4,7% relativamente alle start-up innovative e per il 5,9% per le piccole medie imprese (PMI) innovative.

I dati relativi all'**occupazione** per il triennio 2014-2016 mostrano più ombre che luci. Gli occupati sono infatti 620 mila, circa 5.000 unità in meno rispetto al 2014 e 2015. Aumentano nella stessa misura le persone in cerca di occupazione, ad oggi circa 74 mila. In rapporto alla media nazionale, però, i valori risultano migliori. Il tasso di occupazione è del 62% (contro il 57% nazionale), quello di disoccupazione del 10,6 contro l'11,7 italiano. I NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione) sono in diminuzione e rappresentano il 19,2 rispetto al 24,3 dell'Italia.

Di poco inferiore il PIL pro-capite di ciascun marchigiano rispetto a quello italiano medio ed anche alla media europea, ma gli ultimi dati segnalano un rialzo. Superiore al 20% invece la stima delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, secondo la definizione adottata nell'ambito della strategia Europa 2020. L'indicatore corrisponde alla quota di popolazione che sperimenta almeno una delle seguenti condizioni: rischio di povertà, grave deprivazione materiale e bassa intensità di lavoro. Nel 2014 le persone a rischio di povertà erano oltre il 12%, quelle in famiglie gravemente deprivate circa il 10%, mentre le persone appartenenti a famiglie dove l'intensità lavorativa è bassa rappresentavano il 8,4%.

3.3 La percezione del contesto

L'immagine che traspare da semplici indicatori di contesto è quella di una realtà piccola e di piccoli centri, con i valori socio-economici in linea se non superiori al dato nazionale, in cui si vive mediamente bene e a lungo, con un tessuto sociale articolato ed una certa vivacità imprenditoriale, che negli ultimi anni ha però accusato forte il peso della crisi. Questa fotografia dello sfondo, qui tratteggiata in maniera superficiale, richiede quantomeno di essere integrata da elementi documentali di prima o seconda mano utili a restituire la percezione che della realtà hanno gli stessi cittadini, giovani e adulti. Perché è in base all'idea che hanno della realtà che le persone si comportano, elaborano reazioni e pianificano nel tempo le proprie scelte di vita.

Ancora pochi anni fa, nel rapporto Marche 2004 (Diamanti, et al., 2004) si parlava proprio di “mito della diversità marchigiana” con riferimento a questa convinzione, ampiamente diffusa tra i residenti, di vivere meglio che altrove. Una regione dove lo sviluppo di piccola impresa si collegava a un sistema urbano policentrico, costellata di piccole città e paesi dotati di grande suggestione, bellezza, storia.

Nel 2016 il Consiglio regionale delle Marche ha commissionato all’Istao ed al laboratorio Lapolis dell’Università di Urbino Carlo Bo una nuova ricerca, proprio con l’obiettivo di avere un riscontro della percezione attuale dei cittadini su un ampio spettro di questioni (Diamanti, et al., 2016).¹⁵

I risultati mostrano una certa perdita della tradizionale specificità del territorio, ossia “i marchigiani non percepiscono più la diversità della loro Regione, del loro contesto locale. Comunque, non percepiscono più le Marche come un luogo dove si vive meglio, e, nonostante tutto, governato meglio che altrove” (Diamanti, et al., 2016 p. 15-16). Il confronto della percezione dopo oltre dieci anni dalle prime indagini, mette in evidenza molti cambiamenti e la crisi economica, iniziata nel 2008, come un vero spartiacque, non solo per la sfera economica, ma anche sul piano politico e delle politiche. Proviamo a sintetizzare gli aspetti salienti emersi dall’indagine.

La qualità della vita

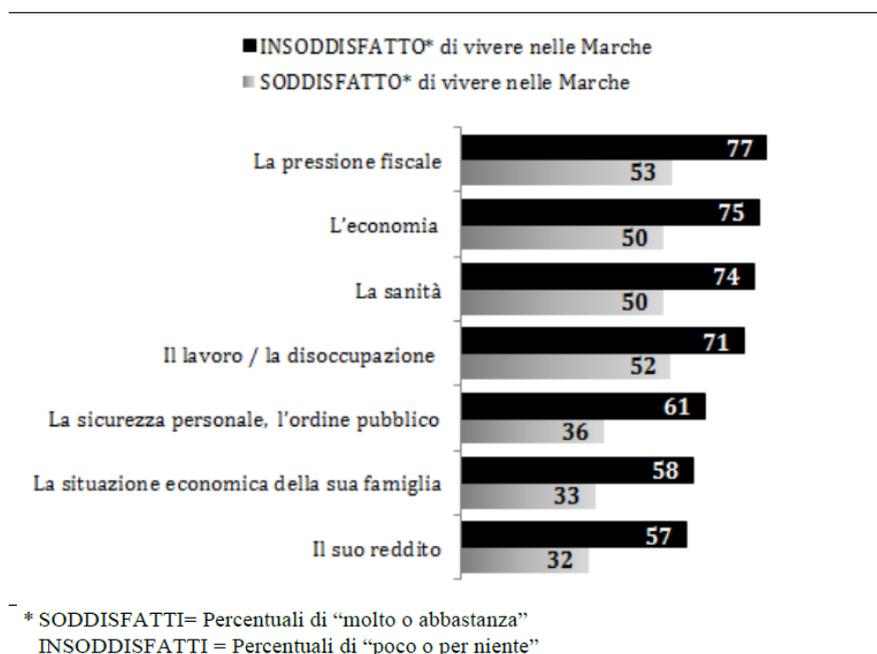


Figura 3.2 - Cittadini che ritengono “peggiorata” la situazione in vari ambiti della vita pubblica, in base alla soddisfazione di vivere nelle Marche (valori %)* (Diamanti, et al., 2016)

¹⁵ **Nota metodologica.** L’indagine è stata progettata e diretta da un gruppo di lavoro del LaPolis, Laboratorio di Studi Politici e Sociali dell’Università di Urbino. La rilevazione è stata condotta dall’istituto demoscopico Demetra (Venezia) in modalità mixed-mode, utilizzando le seguenti tecniche di raccolta delle informazioni: CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) e CAWI (Computer Assisted Web Interviewing). La rilevazione si è svolta nel periodo 9-18 marzo 2016. Il campione di cittadini intervistato (n=1.010) è rappresentativo della popolazione della regione Marche con 15 anni e oltre per genere, età, provincia di residenza, dimensione urbana (comuni capoluogo e non capoluogo di provincia). I dati sono stati ponderati in base alle variabili di stratificazione e al titolo di studio. Margine massimo di errore (al livello fiduciario del 95%): 3,1%.

Una valutazione complessiva della qualità della vita (Di Pierdomenico, et al., 2016; Alessandrini, 2000) deve tener conto del grado di soddisfazione che dà vivere in un determinato contesto territoriale: un aspetto, questo, in stretta relazione con il grado di sviluppo economico, il welfare, la sicurezza, il lavoro e le politiche amministrative.

Circa la metà dei cittadini marchigiani sostiene che nella regione si **viva “meglio”** rispetto alle altre del contesto nazionale, ma questa percezione è calata di 14 punti rispetto al dato dell’Atlante sociale delle Marche 2007. I cittadini continuano, in larga misura, a considerare positivamente il fatto di vivere nelle Marche. L’81% e l’83% si dichiara “molto o abbastanza” soddisfatto di vivere, rispettivamente, nella propria provincia di residenza, e nella regione. Si tratta di percentuali elevate che mettono in evidenza l’elevato standard qualitativo del contesto di vita, ma in calo rispetto al 2006 e al 2001.

Nell’ultimo anno gli insoddisfatti percepiscono, rispetto ai soddisfatti, un “peggioramento” in misura maggiore della pressione fiscale (77% vs 53%). Stessa cosa accade per il declino dell’economia (75% vs 50%), la qualità della sanità (74% vs 50%), in riferimento al lavoro e alla disoccupazione (71% vs 52%). Anche la sicurezza personale e l’ordine pubblico (61% vs 36%), la situazione economica familiare (58% vs 33%) e, infine, il proprio reddito (57% vs 32%) sono valutati in questo modo.

Considerando le classi d’età si osserva che i giovani (15-29 anni) e i giovani-adulti (30-44 anni) presentano un grado più basso di soddisfazione rispetto alle altre coorti. A ritenersi maggiormente soddisfatti di vivere in questo territorio sono i più anziani (65 anni e oltre).

I giovani alla ricerca di certezze

La crisi economica ha colpito in maniera drammatica alcune categorie sociali, tra cui proprio i giovani (Lello, 2016; Lello, 2015; Cavalli, 2007). Solo il 9% rivela visioni ottimiste circa il proprio futuro, a fronte del 75% che prevede un futuro meno agiato di quello dei genitori. D’altra parte, la lunga crisi ha fatto sì che prospettive pessimiste circa il futuro dei giovani diventassero senso comune, condivise da 3 marchigiani su 4, al pari degli italiani. Nelle Marche, inoltre, la percezione di insicurezza è più elevata che a livello nazionale: il 63% del campione marchigiano (43% nazionale) ritiene che “oggi è inutile fare progetti impegnativi per sé e per la propria famiglia, perché il futuro è incerto e carico di rischi”.

La visione pessimistica circa il futuro porta ad uno slittamento delle preferenze verso impieghi percepiti come “sicuri”, a scapito di percorsi professionali caratterizzati da maggiore investimento dell’iniziativa privata, ma anche da maggiori gratificazioni (Lello, 2016). Il rischio è che i giovani tendano a ridimensionare la portata dei propri sogni e delle proprie ambizioni, ancor prima di verificare se queste siano o meno realizzabili. La conseguenza è quella di non poter contare sul potenziale di innovazione culturale, di linguaggi e creatività che costituisce il volano determinante per lo sviluppo di un territorio che proprio sulla piccola imprenditoria diffusa ha fondato la sua ricchezza e la sua identità.

L’insoddisfazione per i servizi

Tale percezione negativa è importante poiché finisce per incidere negativamente tanto sul giudizio verso la Regione, intesa come entità di governo, quanto su quello relativo alla qualità della vita nelle Marche (Gardani, 2016). I marchigiani appaiono per lo più delusi dai servizi essenziali, pubblici o privati, come quelli nel campo dell’assistenza sanitaria, dell’istruzione e dei trasporti. Fa eccezione soltanto la sanità privata (fig. 3.3).

Il tema della **sanità** pubblica è da sempre uno dei più sentiti dai marchigiani (Ceccarini e Porcellato 2004, 137-138). Essa fornisce un sentimento di sicurezza, è garantita dal sistema di welfare ed è capace di sollecitare la mobilitazione della popolazione. In particolare, la parte nord della regione (Pesaro-Urbino) mostra un malcontento marcato, probabilmente a causa del dibattito e delle polemiche che negli ultimi mesi stanno interessando il progetto della costruzione di un grande polo ospedaliero tra Fano e Pesaro (Ospedale unico Marche Nord). A questo si aggiungono le politiche di ridefinizione dei servizi sanitari nel territorio, nei piccoli ospedali dell'entroterra, che hanno sollevato iniziative di proteste di comitati cittadini e veicolato il malcontento popolare.

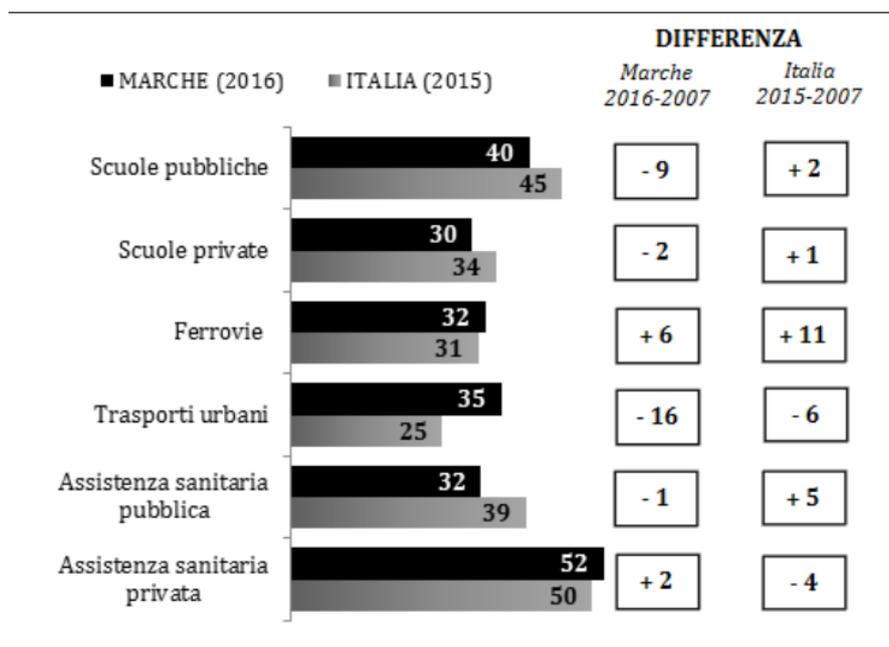


Figura 3.3 Per quanto è a sua conoscenza, quanto si ritiene soddisfatto dei seguenti servizi? Confronto 2007-2016, Marche e Italia (valori % di quanti hanno risposto "moltissimo o molto" soddisfatto, al netto delle non risposte) (Diamanti, et al., 2016)

A differenza di quello sanitario, il **sistema scolastico** appare in crisi di consenso nel suo complesso. Le scuole pubbliche sono preferite a quelle private solo da una minoranza di marchigiani. Il gradimento espresso dai marchigiani nei confronti della pubblica istruzione è in forte calo rispetto alla rilevazione del 2007 (-9 punti percentuali) e soprattutto rispetto al 2001, quando riguardava il 61% della popolazione. Il consenso verso l'istruzione (sia pubblica che privata) si colloca al di sotto del dato nazionale, relegando le Marche tra le regioni meno soddisfatte dell'intero sistema scolastico.

Anche i servizi di **trasporto** non convincono i marchigiani. Solo il 32% si dice soddisfatto delle ferrovie, lo stesso vale per i trasporti urbani (35%). Questi ultimi, in particolare, hanno subito un tracollo nel giudizio degli intervistati di sedici punti percentuali, rispetto al 2007. La perdita di credibilità del trasporto pubblico è più accentuata di quella registrata a livello nazionale nello stesso periodo (-16% vs -6%), il che rende le Marche oggi più simili al resto del Paese anche per questo aspetto. Relativamente alle ferrovie il gradimento è in aumento dal 2007, probabilmente grazie alla Alta Velocità che serve le principali stazioni della regione.

La fiducia/sfiducia interpersonale

Accanto alla percezione nei confronti dei servizi, appare importante analizzare anche la fiducia interpersonale dei marchigiani, intesa come l'insieme delle aspettative che un soggetto detiene nei confronti delle persone. Questa edizione dell'Atlante sociale delle Marche (Di Pierdomenico, et al., 2016) conferma come nei cittadini prevalga un senso di sfiducia interpersonale. Più della metà della popolazione (precisamente il 62%) ritiene che gli altri, se si presentasse l'occasione, approfitterebbero della propria buona fede. Confrontando i risultati delle Marche con quelli del contesto nazionale, emerge, oggi, un sostanziale allineamento fra i due ambiti territoriali. Riguardo al contesto regionale, questa valutazione traccia un trend in aumento rispetto all'ultima rilevazione del 2007, che vedeva il dato attestarsi attorno al 58% (+4 punti percentuali).

Questo trend di sfiducia nel prossimo è, in parte, influenzato dalla percezione sugli **immigrati** che evidenzia una presenza considerevole, tra le persone intervistate (Storti, 2016), di quanti avvertono l'immigrazione come un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone (45%), come una minaccia per l'occupazione o come un pericolo per la nostra identità culturale (entrambe indicate dal 35% dei marchigiani). La differenza di due punti percentuali rispetto al 2007 non va sottovalutata, soprattutto in assenza di fatti eclatanti imputabili alla presenza di immigrati. Ciò rimanda ad un clima diffuso di tensione ed allarme sociale le cui ragioni vengono associate alla presenza degli immigrati.

Avere fiducia negli altri, connazionali o non, permette di affrontare con maggiore sicurezza gli eventi futuri. La fiducia è una risorsa indispensabile per l'individuo e come capitale sociale per l'economia.

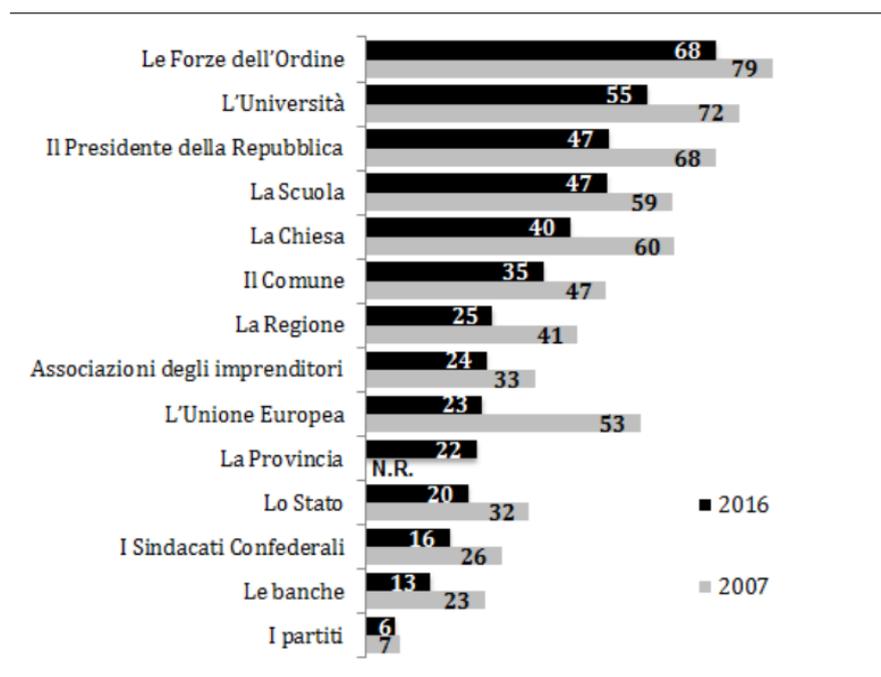


Figura 3.4 Quanta fiducia prova nei confronti delle seguenti organizzazioni, associazioni, gruppi sociali, istituzioni? Confronto 2007-2016 (valori % di quanti hanno risposto "moltissima o molta" fiducia) (Diamanti, et al., 2016)

L'identificazione nelle istituzioni

Per completare il quadro della percezione dei marchigiani, sembra utile evidenziare anche il calo generalizzato della capacità delle istituzioni di attrarre la fiducia dei cittadini. Il sentimento di

appartenenza ad una comunità passa infatti attraverso l'identificazione nelle sue diverse istituzioni (Ceccarini, 2016).

I dati raccolti mostrano come l'Unione Europea, lo stato, la regione, il comune, ma anche le organizzazioni della rappresentanza sociale ed economica, così come le istituzioni della formazione, vengano interessate da questo orientamento di sfiducia (fig. 3.4). Nella parte alta della graduatoria si collocano le Forze dell'Ordine (68%) e l'Università (55%), verso le quali più della metà dei cittadini afferma di nutrire un considerevole grado di consenso. Scorrendo la classifica si incontra una componente più contenuta che accorda fiducia al Presidente della Repubblica (47%), alla Scuola (47%) e alla Chiesa (40%). Via via che si scende lungo la scala del consenso sociale si trovano comune (35%), Regione (35%), associazione degli imprenditori (24%), Ue (23%), provincia (22%), stato (20%). Chiudono la graduatoria sindacati (16%), banche (13%) e partiti (6%).

L'ordine di questa classifica, pur con un'estensione ridotta della fiducia, resta praticamente lo stesso dell'indagine del 2007, se si esclude l'Unione Europea. I marchigiani si distinguevano per una fiducia istituzionale decisamente più elevata rispetto a quella degli italiani (48% vs 41%). Ma questa peculiarità si è ridotta nell'arco di pochi anni (33% vs 36%). La società locale, sotto questo profilo, si è più che «normalizzata»: da caso virtuoso quale era, ha superato al ribasso l'orientamento degli italiani.

3.4 Alcune esperienze, proposte ed esigenze

Sicuramente questa percezione di “sfiducia” rappresenta una novità ed una criticità per il contesto, di cui tenere conto. Al fine di far emergere ulteriori elementi di valutazione, assieme a suggerimenti e proposte di lavoro, sarebbe interessante raccogliere le opinioni sul tema di tutti i principali portatori di interesse delle Marche. Vengono di seguito riportate le evidenze emerse da un confronto con gli amministratori locali, oltre che dall'indagine sui cittadini.

Un altro elemento utile per il lavoro sarebbe quello di approfondire il punto di vista delle associazioni e della varietà di soggetti che compongono il terzo settore a livello locale, perché potenzialmente in grado di svolgere quel ruolo di “cerniera” tra la società civile e le istituzioni rappresentative, prezioso in un periodo di crisi dei partiti come quello attuale.

3.4.1 Il punto di vista degli amministratori locali

Al fine di acquisire un punto di vista utile alla definizione del contesto, è stata inviata a tutti i sindaci della Regione una richiesta di informazioni, materiali ed osservazioni relative agli strumenti di partecipazione utilizzati nel proprio comune. Pochi primi cittadini hanno aderito a questa indagine, ma con quanti si sono mostrati interessati è stato effettuato un approfondimento del tema mediante interviste telefoniche semi strutturate, di cui si riportano le evidenze più significative.

In tanti comuni delle Marche, come del resto in gran parte d'Italia, vengono utilizzati metodi e strumenti per consentire o stimolare la partecipazione dei cittadini. Da un lato i sindaci evidenziano le difficoltà nel coinvolgere una popolazione che appare sfiduciata e lontana dalla politica, dall'altro però sottolineano la sorprendente disponibilità ed energia emerse da parte dei cittadini nelle occasioni in cui si è riconosciuta loro la possibilità di dare un contributo effettivo e concreto.

Nei comuni più grandi emerge la necessità di una maggiore connessione tra amministrazione centrale e comunità locali decentrate. Nei piccoli comuni, invece, si evidenzia la pratica di confronti non ufficiali (ma serrati e coinvolgenti) accanto agli incontri periodici con i comitati di quartiere, per discutere questioni puntuali di breve termine.

I punti di vista in merito all'opportunità di una disciplina regionale sulla partecipazione sono differenti ma riconducibili tendenzialmente a tre tipologie.

Vi sono amministratori che prestano un'attenzione notevole al tema della partecipazione, spesso presente nel proprio programma elettorale, e ritengono indispensabile una norma regionale in materia che preveda anche la possibilità di formare personale interno alle amministrazioni per la gestione dei processi partecipativi.

Altri intervistati riconoscono l'utilità ma evidenziano la necessità che, oltre a prevedere le metodologie, la legge assicuri le risorse effettive per poi attivare i processi sul territorio. Soprattutto i sindaci dei piccoli comuni lamentano risorse economiche ridotte al minimo che, in alcuni casi, non riescono neppure a coprire le spese minime di pubblicità e promozione di occasioni di partecipazione.

Infine vi sono sindaci che non ritengono ci sia bisogno di una legge ad imporre procedimenti che già funzionano spontaneamente. Nei piccoli comuni si rischia di incorrere, analogamente a quanto capita con le procedure per la trasparenza, in ulteriori adempimenti burocratici che sovraccaricano l'amministrazione già in sofferenza, senza un vero e proprio beneficio per la popolazione.

Due esperienze significative in tema di partecipazione sono emerse dall'analisi.

Grottammare: un modello europeo

Il progetto di democrazia partecipativa adottato dall'amministrazione comunale di Grottammare nel 1994, nato dall'esigenza di rimettere al centro delle politiche il cittadino con i suoi diritti, è oggi considerato un 'modello europeo' (Benedikter, 2013).

Di fronte al degrado del territorio ed alla crisi della coesione sociale che si accompagnava alla sfiducia nei confronti delle istituzioni e della politica, si è ritenuto di avviare un percorso alternativo. Un percorso che rimettesse al centro delle politiche il cittadino con i suoi diritti; che facesse percepire agli abitanti che era possibile incidere sulle scelte riguardanti il futuro della città; che tali scelte non dovevano necessariamente essere riservate ad una ristretta élite di persone dotate di "particolari competenze"; che il futuro della città non era necessariamente ed ineluttabilmente indirizzato alla "messa a reddito" di ogni bene e servizio collettivo: l'ambiente, il mare, il territorio, i servizi pubblici.

In una prima fase si è lavorato ad un progetto locale di "Città futura con metodi partecipativi" attraverso l'istituzione di una delega alla Partecipazione e all'utilizzo di nuovi strumenti di condivisione programmatica con la cittadinanza (assemblee di quartiere, di categoria e tematiche). Nelle assemblee non si votava, ma si operava una sintesi, comunque verificabile costantemente nel corso dell'anno dai rappresentanti eletti dai comitati di quartiere, oltre che nell'apposita assemblea successiva. Si è favorita la nascita di comitati spontanei di cittadini che di fatto svolgevano un ruolo di facilitazione di questi processi di autogoverno della città. Strada facendo, le procedure si sono definite e strutturate in modo sistematico, riguardando in particolare il bilancio ed il piano regolatore della città.

L'interesse crescente per la democrazia partecipativa a partire dall'esperienza di Porto Alegre ed il confronto con altre esperienze, nazionali ed internazionali, hanno prodotto un'evoluzione delle pratiche partecipative nel Comune di Grottammare.

Sul finire del 2003 è stata avviata una nuova metodologia partecipativa che prevede una formale votazione dei cittadini sulle priorità da inserire a Bilancio. Il processo si articola in due cicli assembleari successivi (per ciclo si intende il completamento delle sei assemblee che rappresentano le sei zone nelle quali si è virtualmente diviso il territorio comunale).

Nel primo ciclo, denominato "Gli amministratori ascoltano i cittadini", vengono raccolte le proposte e le indicazioni della cittadinanza. Tutte le idee vengono verbalizzate e successivamente elaborate e suddivise dagli uffici comunali in tre categorie: segnalazioni, proposte di interesse di quartiere, proposte di rilevanza cittadina. Le segnalazioni, inerenti a problematiche minori, vengono immediatamente trasferite agli uffici competenti per la loro soluzione. Le proposte di interventi di quartiere e quelle di rilevanza cittadina, integrate con quelle pervenute agli amministratori attraverso altri mezzi, sono riportate, per classificarne la priorità, nel successivo ciclo di assemblee di quartiere.

Nella seconda tornata, denominata "Decido anch'io", i cittadini possono singolarmente esprimere, anche alla luce dell'analisi di fattibilità e di costo, il proprio voto per indicare l'ordine di priorità tra le scelte. Ne scaturisce una graduatoria di interventi da mettere in atto, che l'amministrazione comunale si impegna a rispettare rigorosamente.

L'interesse suscitato per questa nuova pratica partecipativa è stato altissimo: per la prima volta i cittadini hanno potuto votare i provvedimenti che ritenevano più opportuni. Per quanto riguarda gli interventi di zona, il discorso sulla priorità assume toni stringenti, visto che l'amministrazione si è impegnata con la cittadinanza a realizzare entro l'anno l'intervento che ha ricevuto più preferenze all'interno di ogni quartiere. Leggermente diverso l'approccio per quanto riguarda gli interventi cittadini: in questo caso l'amministrazione, dopo aver visto quali risultano più "sentiti" dalla cittadinanza, si è posta l'obiettivo di assumerli con carattere di priorità nel programma amministrativo, avviando quanto prima la loro realizzazione. In questa sorta di "vincolo" che i cittadini pongono all'operato amministrativo emerge tutta la carica di originalità insita nella nuova fase denominata "Decido anch'io". Grazie a questi cicli di consultazione popolare i cittadini di Grottammare sono intervenuti attivamente nella formulazione delle linee guida dell'operato amministrativo, proponendo e segnalando nella prima fase, decidendo effettivamente in quella successiva.

Terremoto: la partecipazione nella calamità

Un'altra esperienza di partecipazione significativa sta emergendo a seguito del terremoto che ha colpito le regioni del centro Italia la scorsa estate. La congiuntura può spiegare, più della teoria o delle spinte ideologiche, come eventi o situazioni straordinarie assicurino il coinvolgimento dei cittadini e la riuscita effettiva di certe esperienze.

Già in occasione del terremoto che nel 1997 aveva interessato l'Umbria e le Marche, le scelte sulla ricostruzione e la ripresa della normalità, nonostante la responsabilità statale nei soccorsi e nel finanziamento, erano state discusse e sostanzialmente decise dalle popolazioni coinvolte, spesso riunite in assemblee locali. Tali scelte sono state alla radice delle deliberazioni assunte dalle rispettive regioni e dai comuni riguardanti sia le priorità tra le fasi di ripresa delle attività economiche (industrie, beni

culturali) e quelle di ricostruzione del tessuto abitativo, che molte modalità del ripristino o della nuova edificazione.

Durante la notte del 24 agosto 2016 alle 3:36 una nuova scossa ha colpito il centro Italia, in particolare i comuni di Accumoli, Amatrice e Arquata del Tronto. Il bilancio è disastroso: 297 vittime, 388 feriti e interi edifici crollati o gravemente lesionati. Amatrice, il comune più colpito sia per numero di morti sia per danni alle costruzioni, ha visto il proprio centro storico quasi interamente raso al suolo dal sisma.

Anche a seguito di questa calamità, si è riconosciuto ai cittadini dei comuni colpiti il diritto ad essere ascoltati e coinvolti nelle scelte che li riguardano. Il Commissario straordinario per la ricostruzione Vasco Errani ha annunciato che “la partecipazione sarà la base per la ricostruzione” (Errani, 2017).

In questi mesi si sta dando attuazione a tale principio nelle forme di consultazione previste esplicitamente dall’articolo 16, comma 2 della legge sul terremoto, ossia pubblico dibattito ed inchiesta pubblica. “(...) Sono assicurate adeguate forme di partecipazione delle popolazioni interessate, mediante pubbliche consultazioni, nelle modalità del pubblico dibattito o dell’inchiesta pubblica, definite dal Commissario straordinario nell’atto di disciplina del funzionamento della Conferenza permanente (...)”. I cittadini dei comuni del cratere sismico potranno comunicare la loro idea di ricostruzione formulare proposte su come mitigare i rischi derivanti da possibili future scosse, attuando quel principio di “resilienza” che, a differenza di quello di resistenza, insegna alle comunità ad attraversare le catastrofi, addirittura imparando da esse.

Da segnalare che anche altri comuni della regione hanno attivato forme di partecipazione orientate alla solidarietà in una situazione di emergenza. Per esempio nel comune di Serra dei Conti è nata una proposta “dal basso” che ha messo in campo iniziative concrete e tangibili, rapporti diretti con le comunità terremotate e un resoconto pubblico di ogni iniziativa concordata. Nello specifico, da un lato si sono attivate azioni dirette al recupero dei beni culturali lesionati, come un laboratorio di restauro aperto al pubblico su alcune opere amandolesi, attivando borse lavoro rivolte a giovani laureati in beni culturali. Dall’altra, durante gli incontri si è attivata una raccolta fondi che ha permesso di consegnare a Castelsantangelo sul Nera un’auto Panda 4x4.

Di seguito si riporta una sintetica panoramica dei principali strumenti di partecipazione attivati dai comuni delle Marche, emersi dalle interviste con gli amministratori locali e arricchite da una ricerca effettuata sulla documentazione disponibile online e nei siti istituzionali.

Il Consiglio comunale aperto

E’ un Consiglio comunale in cui i cittadini hanno facoltà di parola e diritto all’attenzione. Le decisioni restano in capo ai consiglieri comunali eletti, ma è comunque uno strumento di partecipazione interessante dagli esiti non sempre scontati. Abbiamo rinvenuto numerosi casi di applicazione nei comuni delle Marche, su temi diversi: dalla riorganizzazione sanitaria (Civitanova e San Benedetto) alla crisi del mercato calzaturiero (Montegranaro), dall’inquinamento elettromagnetico (Porto Sant’Elpidio, Macerata, Fermo), passando per il rilancio del lavoro per uscire dalla crisi e dall’austerità (Jesi), fino alla crisi idrica emersa dal comunicato di forum H2O (Giulianova).

L'assemblea civica: 'La parola ai cittadini'

Questo metodo mira ad offrire ai partecipanti dell'assemblea l'opportunità di presentare in tempi molto contenuti le proprie proposte, di discuterle nel merito, quindi di definire una scala di proposte prioritarie in base ad una votazione democratica. Di queste proposte si può inoltre discutere con gli stessi rappresentanti eletti presenti in sala. A conclusione di un'assemblea civica in stile 'La parola ai cittadini' le proposte più votate vengono ufficialmente consegnate alle istituzioni (Sindaco, Consiglio comunale). Segnaliamo in proposito le esperienze dei comuni di San Benedetto e Senigallia sul tema "rischio alluvioni", quella del comune di Falconara sulle "nuove centrali API", quella del comune di Borgo Pace relativa alla "protesta dei migranti" e quella del comune di Ascoli Piceno "No ricostruzione senza partecipazione".

Il diritto di informazione

Una informazione puntuale e completa rientra nei compiti istituzionali di ogni amministrazione comunale e sta alla base della partecipazione dei cittadini. La trasparenza è un principio di fondo dell'amministrazione pubblica che deve trovarsi a disposizione del cittadino. Tutti i comuni delle Marche, in attuazione alla normativa sulla trasparenza, hanno reso pubblici documenti ed informazioni amministrative, rispettando i principi di gratuità e semplicità. In molti siti dei comuni marchigiani è stata attivata la diretta streaming e video on demand delle sedute del Consiglio, per essere informati circa le modalità e l'esito delle decisioni di rilevanza comunale. Da segnalare la sperimentazione del comune di Senigallia che permette a tutti gli interessati di seguire in diretta anche i lavori delle sei commissioni consiliari.

L'istruttoria pubblica

Rappresenta l'opportunità di un confronto pubblico, tra cittadini e amministrazione comunale, riguardante la formazione di atti (normativi o amministrativi) prima dell'adozione del provvedimento finale. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, a cui possono partecipare, tramite un esperto di parte, oltre alla giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere diffuso.

L'istruttoria pubblica è uno strumento di partecipazione previsto dall'art. 18 dello statuto del Comune di Jesi, finalizzato a meglio configurare l'interesse pubblico concreto da perseguire in relazione a particolari atti e attività di interesse generale. Significativa l'esperienza relativa ai criteri e alle condizioni per la realizzazione della centrale Turbogas in Vallesina.

Le istanze e le petizioni

Istanze e petizioni, diritti democratici antichi dei cittadini, prendono la forma di una lettera al Comune (al sindaco o un altro organo del Comune). Di regola una petizione punta ad affrontare una questione politica di interesse pubblico, mentre le istanze riguardano fatti relativi a casi individuali. Chi come cittadino presenta una petizione ha anche il diritto di ricevere una risposta.

Nei portali di molti comuni c'è la possibilità di confrontarsi con l'amministrazione. Il Comune di Senigallia, ad esempio, ha una sezione denominata "Scrivi al Sindaco" in cui ogni cittadino ha la possibilità di chiedere chiarimenti, inviare segnalazioni o formulare proposte direttamente al Sindaco, specificando se il contenuto debba essere reso pubblico o meno, garantendo così un filo diretto tra gli amministratori e i cittadini.

Il bilancio partecipativo

Un bilancio partecipativo, abbiamo visto, è un percorso strutturato di deliberazione dei cittadini su una parte del bilancio del proprio Comune. Si tratta di una procedura ben disciplinata da regolamenti che consente ai cittadini di un Comune di qualsiasi dimensione di partecipare democraticamente alle scelte di bilancio. Il bilancio partecipato rappresenta uno strumento di ascolto, relazione e comunicazione, perché permette ai cittadini di presentare le loro necessità, le loro richieste e li invita a trasformare le stesse in progetti.

Questa tipologia di partecipazione ha avuto una applicazione notevole e risultati importanti, anche nei comuni più grandi della Regione. Ad esempio, il bilancio partecipativo 2016 del comune di Ancona ha visto il coinvolgimento di oltre 2000 votanti che hanno elaborato 90 proposte di cui 4 in fase di realizzazione. Nello specifico sono: il progetto “Amico parco” finalizzato alla realizzazione di parco giochi inclusivo (per bimbi con disabilità e non) all’interno del parco pubblico, il progetto “Biciclettiamo Ancona” per la mobilità sostenibile, il progetto “Abbattiamo le barriere” per gli interventi urgenti per l’abbattimento delle barriere architettoniche e il progetto “Ancona, il dolce gusto della scoperta” che ha come obiettivo quello di creare una accoglienza culturale ed enogastronomica innovativa, capaci di incuriosire e poi soddisfare pienamente il turista.

Alcuni dei comuni più piccoli, quali, per esempio, Grottammare (già descritto), Castelfidardo e Camerano presentano esperienze positive in termini di bilancio partecipativo, in altri casi non sempre si raggiungono gli obiettivi desiderati. Nel comune di Vallefoglia, per esempio, le esperienze proposte sono andate quasi deserte. Il sindaco di Pollenza racconta di avere preferito non prevedere un bilancio partecipativo, poiché i margini di scelta sono relativi a poche migliaia di euro e coinvolgerebbero decine di associazioni, creando quindi più malcontento che partecipazione.

Il dibattito pubblico

Come si è avuto già modo di spiegare, il dibattito pubblico è un metodo di esame e confronto riguardante un progetto o intervento pubblico, organizzato da enti pubblici, disciplinato da leggi e strutturato in modo preciso. Non comporta effetti vincolanti per il titolare del progetto o per l’ente pubblico politicamente responsabile del progetto. Però, ricorrendo a questo metodo l’ente pubblico si obbliga ad informare i cittadini sul bisogno, sugli obiettivi e le caratteristiche di un progetto, consente a tutti di esprimere un commento e una valutazione che possono eventualmente convincere i titolari del progetto a modifiche.

Non si conoscono casi di dibattito pubblico - nell’accezione più stringente del termine, così come normato - su grandi opere nel territorio regionale, ma, tuttavia sono emersi numerosi casi di grandi discussioni o eventi partecipativi su temi che spaziano dall’urbanistica (Pesaro) all’immigrazione (Porto Potenza), dal problema delle Trivelle (Ancona) alle questioni scolastiche (Senigallia e Ascoli Piceno), dalle politiche sanitarie e sociali (Osimo) alla tutela dell’ambiente, dall’edilizia sociale e patrimonio culturale (Urbino). Significativo è il caso del progetto “ITI Waterfront 3.0” del Comune di Ancona, frutto dell’ampio processo partecipato StrategicAncona 2025 ed in particolare delle molteplici suggestioni, indicazioni, richieste emerse dai 45 tavoli di discussione e dagli oltre 300 cittadini coinvolti all’interno dell’OST_Open Space Technology dello scorso 26 settembre 2015.

Le consultazioni popolari

Sono anche definiti referendum consultivi e sono mirati a rilevare le opinioni della popolazione interessata un quesito specifico. Alcune esperienze sono state già citate; a titolo di esempio si riporta

uno dei molteplici casi di incorporazione di comuni: “Referendum comunale consultivo del 22 maggio 2016 fusione per incorporazione del comune di Acquacarina nel comune di Fiastra”.

La partecipazione elettronica

L'e-government, la comunicazione telematica fra cittadini e amministrazione pubblica, è già diventata prassi quotidiana per una gran parte dell'amministrazione pubblica e viene continuamente ampliata e perfezionata. La rete e tutte le possibilità legate a Internet possono essere impiegate anche ai fini della partecipazione dei cittadini alla politica. Significativa è la sezione del portale del comune di Jesi, denominata e-Participation, dove i cittadini possono esprimere commenti e suggerimenti su temi sui quali l'amministrazione desidera il loro coinvolgimento. Interessante è anche la piattaforma dell'Open Municipio di Senigallia che utilizza i dati politico-amministrativi ufficiali per offrire alla cittadinanza servizi di informazione e permette a chiunque il monitoraggio sui singoli politici o degli argomenti di loro interesse.

Curiosa la proposta del comune di Macerata, che ha realizzato una "Chatroom" in cui i cittadini possono iscriversi per poter comunicare, a distanza ed in tempo reale – in determinate finestre temporali - con un rappresentante della Giunta comunale. Gli Assessori si rendono disponibili per un'ora a settimana, a turno, a rispondere sulle tematiche presentate dai partecipanti alla "chat" relative ad argomenti di competenza del proprio assessorato.

3.4.2 Il punto di vista dei cittadini

Nel progetto di ricerca denominato Atlante delle Marche 2016 (Diamanti, et al., 2016), già presentato al paragrafo 3.3, l'attenzione si è concentrata anche sui temi della “fiducia/sfiducia e partecipazione”. Appare utile estrapolare altre risultanze dall'indagine per mettere a fuoco il punto di vista dei cittadini in tema di partecipazione.

Le principali forme di coinvolgimento

Dall'analisi è emerso che i marchigiani si contraddistinguono per l'impegno civico e il coinvolgimento politico: si interessano e si informano di questioni di rilevanza collettiva, praticano forme diverse di impegno. I tassi di partecipazione sociale e politica sono cresciuti nel tempo, se si esclude la partecipazione elettorale. A parte questa specifica diminuzione, il coinvolgimento attraverso altre modalità fa osservare invece un trend in crescita di qualche punto percentuale (fig. 3.5).

Va però segnalato come il modello di partecipazione che in modo più esplicito fa riferimento ai partiti - manifestazioni politiche di tipo istituzionalizzato e di partito – segni il passo, restando praticamente stabile rispetto alla rilevazione del 2007 (13%, +1 punto). È invece cresciuta, in questi anni, un'altra modalità di partecipazione politica, quella legata alle manifestazioni pubbliche di protesta, che ha coinvolto il 14% dei marchigiani nel corso dell'anno precedente la rilevazione (+3 punti percentuale).

Una quota simile dei cittadini è ricorsa ad internet con finalità di interesse politico: usando i social per informarsi, discutere di politica oppure sviluppare forme di protesta (Ceccarini, 2016).

In continuità con queste forme individualizzate di partecipazione, vi sono poi azioni di “consumerismo politico”, come il boicottaggio di specifici prodotti o brand multinazionali. Nelle Marche questa forma di

coinvolgimento appare diffusa al pari di quanto avviene nel contesto nazionale, ma risulta in crescita notevole rispetto alla precedente rilevazione (24%, +6 punti percentuali).

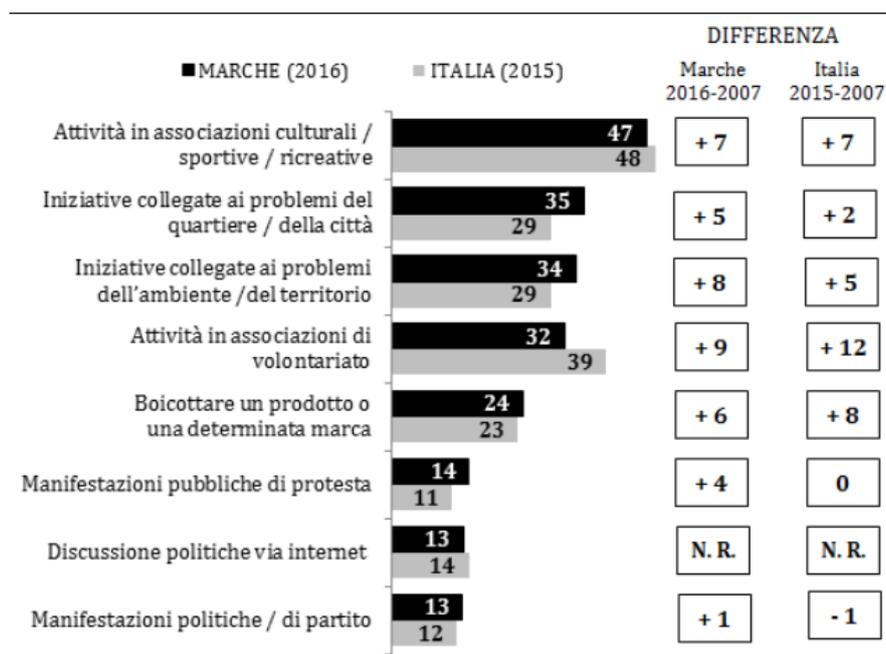


Figura 3.5 Le attività di partecipazione dei cittadini, confronto 2007-2015/2016, Marche e Italia (valore % di quanti hanno risposto di aver preso parte almeno una volta all'anno) (Diamanti, et al., 2016)

Nella regione, inoltre, si osserva un attivismo legato ai problemi della città o del quartiere più diffusa rispetto ai cittadini italiani considerati nel loro complesso (34% vs 29%). Si tratta di una forma di partecipazione che rimanda all'idea dell'impegno locale, in comitati di cittadini che nascono su specifici problemi (sanità, infrastrutture, servizi, disservizi e altri ancora).

Parallelamente, l'impegno ambientalista e sui temi del territorio è praticato da una componente ampia di marchigiani, circa un cittadino su tre. Anche in questo caso si tratta di un dato superiore alla media nazionale e in crescita rispetto alla rilevazione del 2007.

Sempre intorno ad un terzo della popolazione è la componente che dichiara di impegnarsi in attività di volontariato. Anche questa forma di coinvolgimento appare in crescita se confrontata con l'indagine del 2007 (+9 punti percentuali), anche se con un trend inferiore a quanto si registra su scala nazionale.

Infine, la partecipazione dei marchigiani in associazioni di tipo culturale, ricreativo o sportivo – che rappresenta uno spazio importante di vita associata, ma diverso da azioni esplicitamente impegnate o di natura movimentista - riproduce gli stessi parametri osservati nel caso nazionale; sia in termini di diffusione (47-48%) che di trend (+7 punti percentuali).

La partecipazione nelle Marche evidenzia un attivismo più orientato alla **protesta**.

Gli attori principali sono uomini, confermando uno stile di comportamento classico nella ricerca sul tema, mentre il consumerismo politico, secondo la letteratura, costituisce una modalità di impegno diversa dalle tradizionali, praticata in misura maggiore dalle donne. Nel caso marchigiano il gender gap tende a

ricomporsi in queste specifiche azioni di impegno; segno di una società che sta cambiando in termini di cultura politica percorrendo le linee di mutamento più generali di quella postmoderna.

Il maggior grado di scolarizzazione costituisce un altro fattore, oltre che una risorsa, che favorisce il prendere parte dei cittadini su questioni di interesse pubblico. Infine, sulla base dell'età, è la categoria dei giovani (15-29 anni) quella che si mostra particolarmente attiva in tutte le modalità di partecipazione considerate. La disponibilità della risorsa tempo, la fase del ciclo di vita che stanno vivendo, gli orientamenti tipici della condizione giovanile, fa dei ventenni i soggetti tendenzialmente più attivi. Del resto questa generazione è più coinvolta in forme di impegno e protesta che passano anche attraverso le nuove tecnologie delle reti.

Un'altra modalità, non certo nuova, ma importante attraverso cui i cittadini si organizzano - o vengono mobilitati da attori politici - per veicolare dissenso o specifiche istanze verso i detentori del potere è la raccolta di firme. Le petizioni collettive sono uno strumento che negli ultimi anni si è per certi aspetti rinnovato intrecciando la tecnologia digitale e le nuove forme di cittadinanza (Ceccarini 2012; 2015).

Il tratto "movimentista" mostrato dai marchigiani nell'analisi dei dati presentati trova conferma anche in questa modalità. La componente dei petitioner marchigiani è più elevata della media registrata a livello nazionale: più del doppio. Anche in questo caso si distinguono i giovani tra i soggetti più attivi, che, inoltre, in modo più frequente degli italiani ricorrono alla rete (14% vs 7%).

Le priorità dei cittadini

Nel percorso di redazione di una proposta di legge è importante confrontare quanto emerso dall'analisi del contesto e dall'indagine documentale con il risultato dal confronto con gli stakeholder.

Nel caso approfondito, focalizziamo l'attenzione su quanto emerso dal punto di vista dei cittadini, ricostruendo una sorta di agenda delle priorità dei marchigiani relativamente alle problematiche ritenute più importanti e che sono di forte interesse per un eventuale confronto in ambito partecipativo (Girometti, 2016).

Emerge una consistente crescita dell'allarme per l'andamento dell'economia (fig. 3.6). È, infatti, la mancanza di lavoro il principale problema delle Marche (e non solo) su cui i cittadini si aspettano un intervento politico concreto. Non a caso, come evidenziato dagli indicatori di contesto, il tasso di disoccupazione regionale (10%), benché inferiore a quello nazionale, è cresciuto in modo sensibile rispetto agli anni passati (nel 2011 era del 6,8%, nel 2002 appena del 4% (Diamanti, et al., 2004). Sono quasi sette marchigiani su dieci a considerare l'assenza di lavoro un problema importante.

La definizione dell'agenda politica dei cittadini che emerge dall'indagine LaPolis (Diamanti, et al., 2016), quindi, assume toni allarmanti sul lato occupazionale e, in subordine, sullo stato dei servizi socio-sanitari. Rispetto al 2007, disoccupazione e qualità dell'offerta socio-sanitaria sono le uniche dimensioni interessate da un forte incremento in termini di valutazioni critiche. Seguono, ampiamente distaccate, la percezione della criminalità comune e del costo della vita che hanno perso "criticità" in modo sensibile. Per il costo della vita (dal 25% al 9%) - che in condizioni di stazionarietà della situazione economica non sembra più una priorità per i cittadini - oppure del deterioramento ambientale, la cui valutazione di criticità si è dimezzata (dal 12% al 6%).

	2004	2007	2016
La viabilità	8	7	6
La criminalità comune	8	18	10
L'immigrazione	8	7	5
Il deterioramento ambientale	8	12	6
La disoccupazione	20	19	45
La qualità dei servizi sociali e sanitari	22	13	20
Costo della vita, aumento dei prezzi	27	25	9

Figura 3.6 L'agenda politica dei cittadini: principali problemi gravi da affrontare. Confronto 2004-2007-2016 (valori % della prima scelta) (Diamanti, et al., 2016)

In un quadro di tale complessità, il senso di sfiducia latente ha finito per coinvolgere anche le istituzioni regionali e locali. Fermo restando la natura anzitutto economica e strutturale della ripresa da tutti invocata, tenere conto delle priorità e delle questioni poste dai cittadini e confrontarsi su di esse con strumenti nuovi, può rappresentare il modo per rilanciare il senso e il valore della comunità.

Cap. 4 LE EVIDENZE UTILI AL LEGISLATORE REGIONALE

La quarta ed ultima parte del percorso rappresenta il momento delle conclusioni.

Abbiamo definito un tema nelle sue sfaccettature, studiandone gli aspetti teorici e quelli applicativi, passando per le possibili implicazioni di carattere giuridico che esso comporta. Abbiamo ricercato esperienze significative già realizzate, ricavandone elementi utili di confronto e modelli di riferimento. Ci siamo quindi soffermati ad analizzare il contesto su cui la politica dovrà insistere, evidenziando alcune caratteristiche tipiche della popolazione e del territorio, provando inoltre a cogliere elementi di criticità o indicazioni di lavoro dal confronto con i possibili stakeholders (politici, amministratori locali, associazioni, cittadini). Se quanto esposto è stato fatto nella maniera corretta, saremo in grado di fornire indicazioni utili al legislatore, arrivando nella migliore delle ipotesi ad articolare una vera e propria proposta contenente un obiettivo ben definito e strumenti adeguati per conseguirlo.

Nel nostro caso la ricchezza e la complessità del tema, che emergono con forza dalle pagine di questa esercitazione, suggerirebbero un supplemento di indagine, accompagnato da un chiaro indirizzo sull'obiettivo della policy. Tuttavia le informazioni raccolte ci permettono comunque di ipotizzare una serie di scenari che offriamo all'analisi, assieme ad alcune indicazioni operative di cui il legislatore potrebbe avvalersi.



Figura 4.1 – Schema di sintesi delle diverse interpretazioni di “partecipazione” emerse nello studio con i relativi strumenti e livelli normativi di riferimento.

La ricerca che abbiamo condotto dimostra che la nozione di “partecipazione” non è univoca né facilmente rinvenibile. Piuttosto, ad essa si riconducono – ed in maniera del tutto legittima – significati e concezioni differenti, che prendono le forme di strumenti ed istituti partecipativi diversi, disciplinati a loro volta da fonti del diritto collocate su più livelli.

Abbiamo provato a rappresentare questa complessità in una tabella di sintesi, che proponiamo nella figura 4.1 e che costituisce un “ventaglio” delle diverse possibilità interpretative emerse, abbinata ai relativi strumenti e livelli normativi. La scelta di un qualunque intervento passa innanzitutto dalla decisione consapevole del legislatore sull’ambito in cui intende agire, prima ancora che sugli istituti partecipativi.

4.1 L’opzione 0: quando la legge non è necessaria

A fronte della complessità evidenziata, utilizzando una terminologia che è propria dello strumento di analisi di impatto della regolamentazione, abbiamo pertanto ipotizzato in prima battuta uno scenario “zero”, nel quale il legislatore decide per la “non opportunità” di un intervento normativo.

Tale decisione potrebbe nascere dalla valutazione che gli strumenti di partecipazione esistenti all’interno dell’ordinamento sono sufficienti a garantire una partecipazione adeguata. Ma potrebbe discendere anche dalla considerazione che gli strumenti di partecipazione esistenti non vadano sostituiti o affiancati da nuovi istituti, bensì semplicemente “aggiornati” attraverso un intervento di semplificazione, revisione e snellimento delle procedure di accesso, previste a livello regolamentare.

Un esempio di valutazione del secondo tipo potrebbe legarsi ad istituti nella prassi poco utilizzati quali la petizione, aggiornando le modalità di firma e presentazione delle istanze con gli strumenti informatici di ultima generazione. Anche con riferimento alle consultazioni delle Commissioni (che possono assumere la forma di audizioni, sopralluoghi e raccolta di informazioni), si è dato conto delle modifiche proposte in sede di discussione per l’approvazione del nuovo regolamento interno del Consiglio.

4.2 L’opzione 1: quando si sceglie di scrivere una legge

Se la valutazione preliminare evidenzia la necessità dell’intervento normativo, si apre una possibilità di scelta sul metodo: operare cioè con leggi di settore oppure attraverso un unico intervento organico.

Abbiamo avuto modo di sottolineare come nella realtà vi siano ambiti che si prestano particolarmente a catalizzare le istanze di partecipazione da parte dei cittadini, per l’importanza strategica che rivestono a livello di scelte e le conseguenze immediate che esse comportano sul vivere comune. La scelta dell’utilizzo di determinate aree per attività incidenti sulla salubrità ambientale e sulla salute pubblica, l’articolazione di servizi essenziali, qualunque riforma del sistema socio-sanitario, sono solo alcuni esempi di “aree tematiche critiche” tratti dall’attualità.

Su questa base, il legislatore potrebbe dunque scegliere di intervenire inserendo strumenti partecipativi o deliberativi all’interno delle leggi specifiche di settore già esistenti (ambiente, urbanistica e governo del territorio, opere pubbliche, sanità etc.). Da un lato, ciò permetterebbe di modulare la tipologia e le procedure degli strumenti previsti, adattandoli alle peculiarità di ciascuno degli ambiti oggetto di intervento. Dall’altro però, considerata la complessità tecnica e procedimentale propria di alcuni ambiti,

occorrerebbe un'attenzione particolare per evitare problemi di coordinamento con il livello normativo nazionale o internazionale, relativo a ciascun settore.

A tale proposito, un esempio è costituito dalla emanazione (imminente, ma non ancora avvenuta) del Regolamento attuativo del nuovo Codice degli appalti. Conoscere nel dettaglio le procedure previste per lo strumento del dibattito pubblico a livello nazionale, potrebbe fornire da un lato un riferimento utile al legislatore regionale, dall'altro evitare eventuali problemi di coordinamento tra livelli normativi.

Il legislatore può ritenere invece più opportuno un intervento normativo di tipo "organico", cioè una legge regionale che abbia espressamente ad oggetto il tema della partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche. In questo caso, l'analisi svolta suggerisce la possibilità di scegliere tra due principali modelli di legge, a seconda delle finalità che animano il legislatore.

Il primo riferimento è quello ad una legge "quadro", che costruisce una sorta di cornice o spazio aperto per l'azione riconosciuta e tutelata da parte dei soggetti individuati come destinatari e possibili attori, lasciando ad essi la possibilità ed il compito di riempirla di contenuti concreti. Una previsione che darebbe riconoscimento, o meglio legittimazione ad una parte importante della società civile - comunque da definire nello specifico - composta da cittadini disponibili ad attivarsi e prendere parte a momenti partecipativi o deliberativi.

La seconda via da percorrere conduce invece verso una legge più "strutturata", che entra nel merito delle questioni ed effettua precise scelte di campo. In questo caso il legislatore non si limita a prevedere uno spazio aperto di azione per i soggetti individuati, ma interviene in maniera diretta per promuovere, stimolare e finanziare processi inclusivi, ponendo delle priorità nell'azione o scegliendo espressamente di puntare su uno o più strumenti in particolare (si è visto il caso del dibattito pubblico, ma potrebbe trattarsi di qualunque altra tipologia abbiamo avuto modo di illustrare).

Ciascuno dei modelli proposti richiede che il legislatore prenda in considerazione una serie di aspetti rilevanti per il contenuto della norma, che di seguito andiamo ad elencare, in un sistema di scelte tra loro concatenate e consequenziali.

Gli obiettivi della legge

Gli obiettivi possono essere molteplici. In parte per la ricchezza di significati e di ambiti che si collegano al tema, ma anche per scelta espressa del legislatore di intervenire allo stesso tempo su più livelli. Gli obiettivi possono avere una forte impronta idealistica-ideologica (solidarietà, uguaglianza) o un contenuto più neutro (buon andamento o trasparenza dell'amministrazione). Alcuni esempi sono:

- a) Rafforzare la democrazia attraverso pratiche e strumenti partecipativi
 - b) Migliorare la qualità del lavoro degli enti, specie nell'elaborazione delle politiche pubbliche
 - c) Contribuire alla coesione sociale aumentando lo spirito civico/cultura della partecipazione
 - d) Favorire l'inclusione di soggetti ed interessi scarsamente rappresentati
 - e) Valorizzare e promuovere le migliori esperienze/buone pratiche/competenze diffuse della società
 - f) Promuovere la partecipazione dei cittadini, sulla base del principio di sussidiarietà
- (...)

Un elenco articolato di obiettivi fortemente connotati caratterizza una legge “più strutturata”, mentre un ampio e generico rinvio a nozioni consolidate (ad es. sussidiarietà) ben si adatta ad una legge “quadro”.

Accanto ai possibili macro obiettivi della legge, vale la pena qui richiamare anche la tabella presentata nella parte di introduzione teorica (fig.1.1) con il nome di “scala della partecipazione”. A seconda degli obiettivi operativi che si pone, infatti, il legislatore troverà le azioni da realizzare (corrispondenti al livello/concetto di partecipazione sotteso) e da queste potrà ricavare gli strumenti più adatti da implementare.

I soggetti / destinatari della legge

Abbiamo visto che l’idea di partecipazione richiama il concetto di inclusività, dunque di apertura e coinvolgimento. Al tempo stesso il legislatore può decidere di applicare criteri della democrazia rappresentativa (diritto di voto) o valutazioni sulla natura degli interessi espressi, da singoli o da soggetti collettivi, fino all’inclusione degli stessi enti locali:

- a) Cittadini e stranieri regolarmente residenti (soggetti che votano)
 - b) Persone che studiano, lavorano o soggiornano nel territorio (non hanno diritto di voto, ma hanno interesse al territorio)
 - c) Associazioni e organizzazioni no profit (portatori di interessi diffusi, non economici)
 - d) Imprese e operatori economici (portatori di interessi economici)
 - e) Enti civili e religiosi (espressione della storia e dei valori del territorio)
 - f) Scuole e Università
 - g) Enti locali (in qualità di proponenti o destinatari)
- (...)

La tipologia dei processi partecipativi

La natura stessa delle pratiche partecipative, molto legata al contesto di riferimento, al livello territoriale a cui svolgono oltre che al contenuto specifico ed alla tipologia della pratica, richiede una buona dose di flessibilità, anche a livello normativo. Non è possibile connotare in maniera rigida e stringente tutti gli aspetti dei processi, nella forma e nei contenuti. D’altra parte, occorre stabilire un minimo comune denominatore, delle regole di base che definiscano tipologie precise e requisiti necessari. Una soluzione possibile alla prima questione passa attraverso la previsione di soglie predeterminate (di valore economico, ma non solo); per la seconda attraverso la definizione di standard minimi di qualità che i processi devono rispettare.

Una legge “quadro” si limiterà a quest’ultimo aspetto, una legge di “più strutturata” dovrà necessariamente anche definire lo/gli strumenti proposti. In ogni caso, occorrerà prevedere anche:

- a) Una tempistica (durata massima dei procedimenti, fasi di attuazione)
- b) Delle procedure di approvazione dei progetti (accessibili, non troppo complesse)
- c) Un soggetto (ente/organo) responsabile dell’approvazione
- d) Il livello di influenza riconosciuto ai processi partecipativi

Quest’ultimo aspetto (lettera d) rappresenta un elemento importante all’interno della legge e si collega a livello teorico al rapporto decisione/deliberazione (o partecipazione). Da un lato c’è l’esigenza di dare seguito in qualche modo all’esito dei processi, per non frustrare del tutto le aspettative di chi partecipa.

Dall'altro, il principio dell'autonomia esercitata da organi democraticamente eletti su funzioni proprie, dunque l'impossibilità anche per la Regione di forzare ad esempio certe scelte degli enti locali.

La chiave di volta può essere rinvenuta in una sorta di "protocollo" o "convenzione" tra enti e Regione, in base alla quale i primi, per accedere ai finanziamenti o benefici previsti dalla legge, si impegnano a rispettarne i principi fondativi, incluso l'obbligo di tenere in considerazione i risultati dei processi partecipativi secondo la citata formula della "influenza effettiva"¹⁶, ossia con l'obbligo (politico, non giuridico) di dare conto nel dettaglio ai propri cittadini dei perché di una eventuale non osservanza.

I criteri di priorità

Questa sezione consente di tarare la legge nel modo desiderato, ossia prevedere in maniera puntuale gli elementi o le caratteristiche dei processi partecipativi ai quali riconoscere un maggior valore, in funzione degli obiettivi che sono stati identificati. A livello di tecnica normativa, le priorità possono essere indicate in maniera espressa all'interno della legge oppure essere definite di volta in volta (annualmente, ogni biennio etc.) da un soggetto istituzionale definito (organo, autorità, etc.) al quale la legge fa rinvio. Costituiscono esempi di priorità possibili, da definire nel dettaglio:

- a) Il bene tutelato dai progetti (ad es. tutela dell'ambiente, del paesaggio etc.)
- b) Le condizioni svantaggiate del contesto
- c) L'inclusione di soggetti considerati "deboli"
- d) La qualità tecnica dei progetti
- e) Le metodologie utilizzate all'interno dei progetti
- f) Il rapporto costi-benefici, costi-cofinanziamento etc. (...)

Con riferimento alla lettera a), il legislatore può ricavare indicazioni utili a definire le aree tematiche di maggior interesse dall'analisi del contesto, dall'indagine documentale e dal confronto con gli stakeholders, di cui si è dato conto nel capitolo 3. Ad esempio, i cittadini marchigiani hanno indicato le "politiche per il lavoro" e lo "stato dei servizi socio-sanitari" come temi prioritari dell'agenda politica regionale, sui quali si aspettano un coinvolgimento.

L'autorità di garanzia

Dagli esempi studiati, questo passaggio costituisce un altro punto cruciale nell'impianto della legge. Dal punto di vista dei cittadini, infatti, la previsione di un organismo "terzo" tra l'amministrazione e la società civile conferisce all'intero sistema un carattere di neutralità e maggior garanzia (almeno a livello di percezione) e ciò depone in favore di una migliore riuscita dell'intervento. Dall'altro, però, essa pone una serie di questioni da risolvere sulla natura ed il funzionamento dell'organismo che possono essere fonte di ulteriori criticità (chi lo compone; come viene scelto; poteri e limiti d'azione; rapporti con altri soggetti, a partire dall'amministrazione regionale e dalla stessa classe politica).

Nella pratica occorre individuare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze citate, che potrebbe dar luogo a previsioni differenti:

- a) Autorità di garanzia esterna all'amministrazione regionale: un organismo indipendente (sul modello di altre figure di garanzia già previste), nominato/designato dal Presidente del Consiglio

¹⁶ Cfr. con la definizione fornita al paragrafo 1.2.1

(da un albo di soggetti con particolari requisiti, o intuitu personae, oppure su proposta unanime di Commissioni/Ufficio di presidenza)

- di tipo monocratico: garantisce una linea d'azione univoca e più snella, con il rischio naturale di una eccessiva personalizzazione nell'impostazione (anche metodologica)
 - di tipo collegiale: garantisce una visione più ampia e pluralità di approcci metodologici, ma rischia di produrre al proprio interno conflitti interpersonali, spaccature e dinamiche del tipo maggioranza/minoranza
- b) Una figura di garanzia interna all'amministrazione regionale: un tecnico (dirigente, esperto di partecipazione etc.), designato dal Presidente del Consiglio, con funzioni e obiettivi specifici
- c) Un organismo di supporto, a composizione mista: ad esempio dirigenti regionali e rappresentanti/membri designati dal CAL/CREL, eventualmente presieduto da un esperto autorevole o dallo stesso Tecnico di garanzia
- d) Una cabina di regia totalmente interna all'amministrazione e di carattere tecnico (dirigenti di vari servizi), con funzioni prettamente operative
- (...)

Il ruolo del Consiglio

Una rilevanza specifica assume il ruolo riconosciuto al Consiglio regionale nell'ambito della legge, al di là cioè del processo di definizione ed approvazione della norma. Possono variamente ricondursi al Consiglio aspetti di garanzia, di impulso, di indirizzo, di visibilità, di valutazione, etc. Occorre inoltre disciplinare i rapporti con la Giunta regionale, l'Autorità di garanzia o altri organismi previsti.

- a) Funzioni di garanzia: nomina dell'Autorità di garanzia (nella figura del Presidente del Consiglio), sede istituzionale della stessa (in analogia alle Autorità indipendenti già ospitate)
- b) Funzioni di indirizzo: indicazione delle priorità dei progetti (se prevista nella legge)
- c) Funzioni di informazione pubblica/visibilità: fungere da "cassa di risonanza" per le esperienze realizzate sul territorio di processi partecipativi (ad es. prevedendo una seduta ogni anno espressamente dedicata alla partecipazione ed alla presentazione di un report sulle attività)
- d) Funzioni di monitoraggio e valutazione: legate anche agli strumenti della lettera c (report delle attività finanziate/realizzate), ma con un taglio orientato alla valutazione degli effetti dei processi implementati, e della legge in generale
- (...)

Le risorse

Come ultima questione, non certo in ordine di importanza, dobbiamo affrontare quella delle risorse necessarie all'attuazione ed al buon esito della legge. Se la legge vuole essere di impulso per un intero settore, occorre che preveda risorse adeguate allo scopo, altrimenti corre il rischio di scatenare un effetto "boomerang" (frustrando le aspettative precedentemente ingenerate). Sarà necessario quindi prevedere risorse:

- a) Finanziarie: possono assumere la forma diretta di un finanziamento, o meglio di un co-finanziamento sui singoli progetti; oppure la forma indiretta di incentivazioni e agevolazioni di carattere economico e fiscali ai soggetti proponenti
- b) Umane: comprendono il personale assegnato alle strutture di supporto previste, gli eventuali componenti esterni degli organismi di garanzia, la formazione specifica in tema di partecipazione, facilitatori e tecnici esperti a supporto dei processi, etc.

- c) Logistiche e organizzative: gli spazi e le strutture necessarie all'attività ordinaria ed agli eventi, i servizi di supporto logistico, etc.
- d) Strumentali: considerate le esigenze di una informazione costantemente aggiornata e di un coinvolgimento ampio e capillare, si ipotizza l'utilità di strumenti ICT di ultima generazione (ad es. piattaforma digitale di raccolta e condivisione delle esperienze)

In conclusione, ci permettiamo di formulare una osservazione che non è direttamente legata al contenuto della legge (dunque è fuori dall'elenco appena proposto), ma vi si lega indirettamente – ed in modo piuttosto significativo – come nota di metodo.

Non ci riferiamo cioè ai contenuti definiti dalla legge (il “cosa”), ma al processo necessario alla definizione di quei contenuti (il “come”). E' la natura stessa della materia oggetto di disciplina che indurrebbe ad escludere un testo “calato dall'alto”, cioè non condiviso (nelle forme e negli aspetti principali) con gli attori più significativi del territorio, comunque si voglia intenderli. Le esperienze analizzate raccontano di proposte di legge di iniziativa popolare oppure di processi partecipativi veri e propri (magari a regia pubblica), comunque lunghi ed articolati. Probabilmente si tratta di un elemento rilevante, in grado di condizionare a priori il successo e l'efficacia dell'intervento normativo, qualunque forma esso assuma.

4.3 L'attenzione al tema della valutazione per chiudere l'iter legislativo

Nel caso si sia scelto di scartare l'ipotesi 0, rinvenendo la necessità di un intervento normativo, l'ultimo aspetto da considerare nella nostra disamina è quello legato alla funzione di controllo, intesa sia come verifica sull'attuazione, sia come valutazione degli effetti della legge.

Il controllo sull'attuazione confronta il disegno originario della norma con la sua implementazione e individua le ragioni di eventuali difformità, al fine di apportare le modifiche necessarie a migliorare la norma o la sua applicazione.

La valutazione degli effetti si concentra sui risultati della legge, con l'obiettivo di stimare il nesso causale tra azioni poste in essere e cambiamenti sull'oggetto su cui intendeva incidere.

Gli strumenti di cui può avvalersi il Consiglio per garantire l'attività di controllo e valutazione sono quelli della clausola e della missione valutativa.

La clausola valutativa è un articolo della legge in cui si dà mandato, di solito alla Giunta regionale, di raccogliere e produrre informazioni utili alla valutazione (relazioni di ritorno). Per essere efficace dovrebbe indicare gli obiettivi della valutazione, la metodologia, i fondi destinati all'attività di valutazione, i tempi e le scadenze per la consegna dei rapporti, i criteri di scelta dei soggetti valutatori, i destinatari dei risultati della valutazione.

Le missioni valutative, non previste all'interno dalla legge, sono attività ulteriori di raccolta, analisi ed elaborazione di dati e informazioni volte a ricostruire il percorso di attuazione della legge e a valutarne gli effetti, sulla base anche di quanto avvenuto in seguito all'approvazione della legge. Si tratta di indagini solitamente assunte dal Consiglio, ma affidate il più delle volte a soggetti esterni.

La valutazione di una legge regionale sulla partecipazione nelle Marche, dato il carattere peculiare della disciplina, potrebbe prevedere una durata predefinita, al termine della quale considerare l'opportunità o meno di mantenere la legge, eventualmente apportandovi delle modifiche (clausola di dissolvenza).

E' opportuno che sia assicurata una puntuale attività di monitoraggio. Al fine della valutazione degli effetti, sarebbe inoltre importante garantire una adeguata raccolta di informazioni e dati relativi ai processi implementati, che possa contribuire a misurare l'incidenza effettiva degli stessi sulle decisioni finali assunte dalle amministrazioni.

Una adeguata attenzione alla fase di valutazione da un lato conclude il percorso virtuoso che abbiamo provato a descrivere, dall'altro ci riporta agli obiettivi di partenza, permettendo in qualche modo di chiudere il cerchio.

BIBLIOGRAFIA

- Alessandrini Pietro** Lo sviluppo economico di una piccola regione tra localismo e globalizzazione [Rivista]. - 2000. - agosto, pp. 7-16 : Vol. Economia Marche.
- Allegretti Giovanni** Autoprogettualità come paradigma urbano L'insegnamento di Porto [Libro]. - Firenze : Alinea, 2003.
- Allegretti Giovanni e Frascaroli Maria Elena** Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia [Libro]. - Firenze : Aliena, 2006.
- Allegretti Giovanni** L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano [Libro]. - Firenze : Aliena, 2003.
- Allegretti Umberto** Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa [Libro]. - [s.l.] : Firenze University Press, 2010.
- Allegretti Umberto** Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa [Rivista] // Diritto amministrativo. - 2008. - p. 175-217.
- Allegretti Umberto** Recenti costituzioni 'partecipate': Islanda, Ecuador, Bolivia [Rivista]. - 2013. - XXXIII, pp. 689-705 : Vol. Quaderni costituzionali.
- Arnstein Sherry** A Ladder of Citizen Participation [Rivista]. - 1969. - Vol. 35, No. 4, pp. 216-224 : Vol. JAIP.
- Banca D'Italia** Economie regionali. L'economia delle Marche [Libro]. - 2016.
- Benedikter Thomas** Il bilancio partecipativo. Decidere sulle finanze del proprio comune [Libro]. - [s.l.] : Politis, 2013.
- Bifulco Raffaele** Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa [Atti di convegno] // La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive. - Firenze : [s.n.], 2009.
- Bin Roberto** Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto [Atti di convegno] // Il federalismo come metodo di governo. le regole della democrazia deliberativa. - Trento : [s.n.], 2010.
- Bin Roberto** I diritti di chi non consuma, in Diritti dell'individuo e diritti del consumatore [Libro]. - Milano : [s.n.], 2010.
- Bobbio Luigi** A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi [Libro]. - [s.l.] : Edizioni scientifiche italiane, 2004.
- Bobbio Luigi** Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia, [Libro]. - [s.l.] : Dipartimento di Studi Politici, Università di Torino, 2007.
- Bobbio Luigi** Democrazia e nuove forme di partecipazione [Sezione di libro] // Come sta la democrazia? / aut. libro Bovero Michelangelo e Pazè Valentina. - Roma-Bari : Laterza, 2010.
- Bobbio Luigi e Pomotto Gianfranco** Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche [Libro]. - [s.l.] : Meridiana, 2007.
- Bobbio Luigi** La democrazia deliberativa nella pratica [Rivista] // Stato e Mercato. - 2005. - p. n. 73.
- Bobbio Luigi** La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra i cittadini [Libro]. - [s.l.] : Caracci, 2013.
- Bobbio Luigi** Tipi di partecipazione [Rivista] // Rivista italiana di scienza politica . - 2007. - p. 359-383, vol.37, n. 3.

Carrer M. Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale [Atti di convegno] // Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale. - Pisa : [s.n.], 2017.

Cataldi Laura Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto? [Rivista]. - [s.l.] : LPF - Centro Einaudi, 2008. - 3.

Cavalli Alessandro Giovani non protagonisti [Rivista]. - 2007. - n.3, pp. 464-471 : Vol. il Mulino.

Ceccarini Luigi (S)fiducia e partecipazione [Sezione di libro] // Dall'Italia di mezzo all'Italia media. - [s.l.] : Quaderni del Consiglio regionale delle Marche, 2016.

Ciancaglini Marco Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna [Rivista]. - 2011. - n. 2, págs. 215-253 : Vol. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici.

Dall'Olio Ugo [et al.] World Wide Views on Global Warming: come coinvolgere i cittadini nelle scelte globali del XXI secolo [Sezione di libro] // Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo. - Milano : Franco Angeli, 2011. - Vol. pp. 297 - 314.

De Toffol Fabiola e Valastro Alessandra Dizionario di democrazia partecipativa [Libro]. - [s.l.] : Centro studi giuridici e politici della Regione Umbria, 2012.

Di Pierdomenico Martina e Fiorucci Giada Vivere nelle Marche [Sezione di libro] // Dall'Italia di mezzo all'Italia media. - [s.l.] : Quaderni del Consiglio regionale delle Marche, 2016.

Diamanti Ilvo e Ceccarini Luigi Marche 2004. Mappe e scenari della società regionale [Libro]. - [s.l.] : Liguori, 2004.

Diamanti Ilvo, Bordignon Fabio e Caccarini Luigi Dall'Italia di mezzo all'Italia media [Libro]. - [s.l.] : Quaderni Consiglio regionale delle Marche, 2016.

Diana Iacopo Luca La democrazia partecipativa: tendenze all'istituzionalizzazione // Tesi di dottorato in Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubb. - [s.l.] : Università degli studi di Cagliari, 2014.

Dipartimento funzione pubblica Amministrare con i cittadini: viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia [Rapporto]. - [s.l.] : Rubbettino, 2007.

Dryzek John The Australian Citizens' Parliament: A World First [Rivista]. - 2009. - vol. 5, article 9 : Vol. Journal of Public Deliberation.

Errani Vasco Chiese, scuole, imprese. Ricostruiremo insieme [Intervista]. - [s.l.] : Avvenire, 7 gennaio 2017.

Fabrino Mendonça e Schettini M. Cunha Can the claim to foster participation hinder deliberation? [Rivista]. - 2014. - vol. 8, no.1, pp. 78-100 : Vol. Critical Policy Studies.

Floridia Antonio Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione [Rivista] // Stato e mercato. - 2007. - p. 83-110, n. 82.

Floridia Antonio La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione [Sezione di libro] // Le istituzioni del federalismo. - 2007.

G1000 Final report. Democratic innovation in practice [Rapporto]. - 2012.

Gardani Ludovico La (in)soddisfazione nei servizi [Sezione di libro] // Dall'Italia di mezzo all'Italia media. - [s.l.] : Quaderni del Consiglio regionale delle Marche, 2016.

- Girometti Andrea** L'agenda politica dei cittadini [Sezione di libro] // Dall'Italia di mezzo all'Italia media. - [s.l.] : Quaderni del Consiglio regionale delle Marche, 2016.
- Habermas Jürgen** L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica [Libro]. - Milano : Feltrinelli, 1996.
- Habermas Jürgen** Storia critica dell'opinione pubblica [Libro]. - Bari : Laterza, 1974.
- Habermas Jürgen** Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung? [Libro]. - [s.l.] : Frankfurt a.M, 1971.
- Jonsson Magnus** Democratic Innovations in Deliberative Systems – The Case of the Estonian Citizens' Assembly Process [Rivista]. - 2015. - vol. 11, article 7 : Vol. Journal of Public Deliberation.
- Lefebvre Rémi e Nonjon Magali** La démocratie locale en France. Ressorts et usages [Rivista]. - 2003. - n. 60, pp. 8-28. : Vol. Sciences de la Société.
- Lello Elisa** Giovani alla ricerca di certezze [Sezione di libro] // Dall'Italia di mezzo all'Italia media. - [s.l.] : Quaderni del Consiglio regionale delle Marche, 2016.
- Lello Elisa** La triste gioventù. Ritratto politico di una generazione [Libro]. - Rimini : Maggioli, 2015.
- Lewanski Rodolfo** La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica [Rivista] // Aggiornamenti sociali. - [s.l.] : Fcsf, 2007. - p. n.12.
- Lewanski Rodolfo** La prossima democrazia: dialogo - deliberazione - decisione [Libro]. - 2016.
- Mansillon Yves** L'esperienza del débat public in Francia [Rivista] // Democrazia e diritto. - 2006. - p. n. 3.
- Marascia Antonella** A scuola di democrazia: la partecipazione di segno dialogica-deliberativa [Rivista] // Learning News. - 2015. - p. 7-8, luglio-agosto.
- Mundo Yang** Europe's New Communication Policy and the Introduction of Transnational Deliberative Citizens' Involvement Projects [Sezione di libro] // Is Europe Listening to us? Successes and failures of EU Citizen Consultation. - [s.l.] : Ashgate, 2013. - Vol. pp.17-34.
- Nanz Patrizia e Fritsche Miriam** La partecipazione dei cittadini [Libro]. - [s.l.] : Regione Emilia Romagna - Assemblea Legislativa, 2014.
- OING** Codice di buone prassi per la partecipazione civile nel processo decisionale. - 2009.
- Osservatorio Legislativo Interregionale** Legislazione regionale in materia di partecipazione [Rapporto]. - 2016.
- Raniolo Francesco** La partecipazione politica [Libro]. - [s.l.] : Il Mulino, 2008.
- Ravazzi Stefania** Quando i cittadini decidono [Rivista] // Rivista Italiana di Politiche Pubbliche. - 2006. - p. 61-89, n. 2.
- Rawls John** A Theory of Justice [Libro]. - Cambridge : Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- Regonini Gloria** Paradossi della democrazia deliberativa [Rivista] // Stato e mercato. - 2005. - p. 3-31, n. 73.
- Santis Valeria De** La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione [Rivista]. - 2013. - n. 0 : Vol. Osservatorio costituzionale.
- Sintomer Yves e Allegretti Giovanni** I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente [Libro]. - Roma : Ediesse, 2009.

Storti Gianluigi I pericoli dell'immigrazione [Sezione di libro] // Dall'Italia di mezzo all'Italia media. - [s.l.] : Quaderni del Consiglio regionale delle Marche, 2016.

Vizioli Nicola La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana [Rivista] // Revista catalana de dret públic. - 2014.

Principali siti consultati

- International Association for public participation [Online]. - <https://www.iap2.org/>.
- Sito web Consiglio regionale Abruzzo [Online]. - <http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/>.
- Sito web Consiglio regionale Lazio [Online]. - <http://www.consiglio.regione.lazio.it/>.
- Sito web Consiglio regionale Liguria [Online]. - <http://www.regione.liguria.it>.
- Sito web Consiglio regionale Lombardia [Online]. - <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/>.
- Sito web Consiglio regionale Marche [Online]. - <http://www.consiglio.marche.it/>.
- Sito web Consiglio regionale Piemonte [Online]. - <http://www.cr.piemonte.it/>.
- Sito web Consiglio regionale Puglia [Online]. - <http://www.consiglio.puglia.it/>.
- Sito web Consiglio regionale Sardegna [Online]. - <http://www.consregсарdegna.it/>.
- Sito web Consiglio regionale Toscana [Online]. - <http://www.regione.toscana.it/>.
- Portale partecipazione Emilia-Romagna[Online]- <http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/>.
- Portale statistica Regione Marche [Online]- <http://statistica.regione.marche.it/>.
- Sito web Commissione Europea [Online].- https://ec.europa.eu/commission/index_it.
- Your Voice in Europe [Online]. - http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_it.

ALLEGATI

Legge regionale Toscana 46/2013

L.R. 2-8-2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" (*Pubblicata nel B.U. Toscana 7 agosto 2013, n. 39, parte prima*)

PREAMBOLO

Il Consiglio regionale

Visto l'articolo 117, comma 4, della Costituzione;

Visto l'articolo 3, comma 4, l'articolo 4, comma 1, lettere e), f), m) e z), gli articoli 58, 59, 62 e 72 dello Statuto;

Vista la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile);

Vista la legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale Toscana");

Vista la legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio);

Vista la legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto);

Vista la legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali);

Vista la legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA" e di valutazione di incidenza);

Vista la legge regionale 28 luglio 2011, n. 34 (Parlamento regionale degli studenti della Toscana);

Vista la legge regionale 1° agosto 2011, n. 35 (Misure di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private. Modifiche alla legge regionale 3 settembre 1996, n. 76 "Disciplina degli accordi di programma");

Vista la legge regionale 10 dicembre 2012, n. 72 (Proroga del termine di abrogazione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali");

Vista la risoluzione Consiglio regionale 19 dicembre 2012, n. 168 (In merito agli orientamenti per la revisione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali");

Considerato quanto segue:

1. La partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali costituisce un aspetto qualificante dell'ordinamento toscano e configura un diritto dei cittadini, che lo Statuto regionale impone in tutte le fasi di definizione, di attuazione e di valutazione delle decisioni;

2. La Regione ha perseguito e favorito l'esercizio di tale diritto con l'approvazione, nel 2007, della L.R. 69/2007, una legge fortemente innovativa nel panorama nazionale, approvata a seguito di un ampio processo partecipativo e deliberativo e caratterizzata dal fatto di contenere già al proprio interno una disposizione recante il termine della propria vigenza al 31 dicembre 2012, al fine di imporre un momento di valutazione in merito al proseguimento o meno, ed in quali forme, dell'esperienza fino ad allora maturata;

3. La valutazione sugli esiti della L.R. 69/2007, effettuata al termine di un'indagine conoscitiva svolta dalla Prima commissione consiliare, di concerto con l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, anche su richiesta della Portavoce dell'opposizione, ha evidenziato differenti valutazioni sugli effetti prodotti dalla medesima legge, ma ha riconfermato, tuttavia, l'opportunità e la validità di uno strumento legislativo in tema di partecipazione, pur

con l'introduzione di alcune importanti modifiche ed innovazioni che permettano di superare le criticità emerse;

4. In particolare, al termine del processo di valutazione, si è ritenuto di considerare i principi e le finalità enunciati nella citata L.R. 69/2007 tuttora pienamente validi, raccomandandone quindi la riconferma anche nell'impianto della nuova legge;

5. Tra le finalità generali enunciate dalla L.R. 69/2007 vanno riconfermate, in particolare, quella di promuovere forme e strumenti di partecipazione democratica per garantire e rendere effettivo il diritto di partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali; quella di un rafforzamento della qualità della democrazia e dei suoi processi decisionali, attraverso la valorizzazione di modelli innovativi di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa; quella della diffusione e della concreta realizzazione e sperimentazione di nuove pratiche ed esperienze di coinvolgimento dei cittadini nella costruzione delle scelte pubbliche e delle decisioni collettive;

6. A seguito della citata indagine conoscitiva, ed al fine di dare piena attuazione agli intendimenti emersi, il Consiglio regionale ha orientato la formulazione della presente legge indicandone, nella sopracitata risoluzione 168/2012, gli elementi di base ed i punti fondamentali quali, ad esempio, il superamento del carattere monocratico dell'organo di garanzia ed il necessario raccordo dello stesso con la figura di garanzia prevista dalla legge regionale in materia di governo del territorio;

7. La risoluzione consiliare in parola raccomanda anche il potenziamento del Dibattito Pubblico, con particolare riferimento alla rimodulazione delle fasi del relativo procedimento al fine di superare i margini assai ristretti stabiliti dalla precedente disciplina e responsabili, in parte, della sostanziale disapplicazione di tale istituto;

8. Si ritiene, conseguentemente, confermando le caratteristiche metodologiche e le modalità di svolgimento del Dibattito Pubblico così come già definite nel testo della L.R. 69/2007, che a sua volta sostanzialmente si ispiravano al modello presente nella legislazione francese, di prevedere che:

a) per tutte le opere pubbliche di competenza regionale che superano la soglia di euro cinquanta milioni, il Dibattito Pubblico sia reso obbligatorio;

b) salvi i casi regolati dalla normativa in materia di governo del territorio, il Dibattito Pubblico sia obbligatorio per tutti i piani regionali di previsione localizzativa relativi ad opere pubbliche nazionali;

c) per tutte le opere private che superano la suddetta soglia finanziaria, il dibattito pubblico sia attivato previa valutazione dell'Autorità regionale e dopo aver acquisito la disponibilità del soggetto privato a concorrere finanziariamente alla realizzazione del dibattito stesso;

d) per tutte le opere, pubbliche e private, superiori alla soglia di dieci milioni di euro, l'Autorità, di propria iniziativa o su richiesta di altri soggetti, possa valutare l'opportunità di attivare il Dibattito Pubblico, acquisendo, in caso di opere private, la collaborazione dei soggetti promotori;

e) per le opere pubbliche statali, sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, l'Autorità possa promuovere forme di Dibattito Pubblico, nei limiti compatibili con il rispetto delle procedure della legge statale;

9. Si ritiene di dar seguito alle indicazioni contenute nella suddetta risoluzione proponendo un insieme di modifiche alle procedure di

presentazione, valutazione e ammissione delle richieste di sostegno ad un processo partecipativo locale, che nel complesso mirano a semplificare tali procedure, ad agevolare il ruolo degli enti locali e di tutti i possibili soggetti promotori e, soprattutto, a rafforzare i meccanismi che possano assicurare un più stringente rapporto tra la fase della partecipazione e la fase decisionale propria delle istituzioni rappresentative;

9-bis. La piattaforma informatica per la partecipazione di cui all'articolo 22 ha lo scopo di favorire lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche, offrire un supporto ai processi partecipativi locali che non dispongono di canali propri di comunicazione, ridurre i costi della predisposizione di piattaforme web specifiche per ogni processo ed evitare che la memoria di ogni percorso partecipativo possa perdersi a seguito di una chiusura di tali piattaforme;

10. La stessa L.R. 69/2007 prevedeva il termine per la sua abrogazione al 31 dicembre 2012, successivamente prorogato al 31 marzo 2013: non si provvede dunque alla abrogazione di tale legge. Restano ovviamente salve le modifiche che la L.R. 69/2007 aveva apportato ad altre leggi regionali;

Approva la presente legge

CAPO I

Principi della legge e autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione

Sezione I

Principi

Articolo 1 *Diritto di partecipazione e obiettivi della legge.*

1. La Regione, ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto, riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, nelle forme disciplinate dalla presente legge.
2. La Regione con la presente legge persegue gli obiettivi di:
 - a) contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
 - b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
 - c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;
 - d) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società;
 - e) valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;
 - f) contribuire alla parità di genere;
 - g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;
 - h) valorizzare le migliori esperienze di partecipazione, promuovendone la conoscenza e la diffusione.

Articolo 2 *Titolari del diritto di partecipazione.*

1. Possono intervenire nei processi partecipativi:
 - a) i cittadini residenti e gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi;
 - b) le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo.

Sezione II

Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione

Articolo 3 *Istituzione e requisiti dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione.*

1. È istituita l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, di seguito denominata Autorità.
2. L'Autorità è un organo indipendente e dura in carica cinque anni. È composta da tre membri, designati dal Consiglio regionale, scelti tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana.
3. Il Presidente del Consiglio regionale, acquisite le designazioni di cui al comma 2, nomina i componenti dell'Autorità e ne convoca la seduta di insediamento.
4. L'Autorità adotta un regolamento interno che disciplina le modalità di svolgimento delle sedute, le quali possono essere effettuate anche tramite videoconferenza. Il regolamento disciplina altresì il funzionamento e l'organizzazione dei lavori, nonché la comunicazione di questi ultimi al Garante regionale della comunicazione di cui all'articolo 19 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), ed agli altri soggetti interessati.
5. Nei processi partecipativi inerenti a questioni di governo del territorio, il Garante regionale della comunicazione di cui all'articolo 19 della L.R. n. 1/2005 ha diritto di partecipare alle sedute dell'Autorità ed esprime parere sugli atti adottati da quest'ultima ai sensi degli articoli 11 e 18.
- 5-bis. In sede di prima applicazione del comma 2, come modificato dalla legge regionale 19 febbraio 2014, n. 9 (Disposizioni in materia dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"), per la designazione del terzo componente, il Consiglio regionale può attingere alle candidature presentate a seguito di avviso già pubblicato ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione), per le nomine di sua competenza.

Articolo 4 *Procedure di nomina dell'Autorità.*

1. Per quanto non diversamente stabilito dalla presente legge, alla nomina dell'Autorità si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge regionale che disciplina le nomine e designazioni di competenza della Regione. In particolare, ai singoli componenti si applicano i requisiti di ineleggibilità, incompatibilità e conflitti di interesse nonché le limitazioni per l'esercizio degli incarichi stabiliti dalla predetta legge.
2. La commissione consiliare competente, verificati i requisiti, effettua l'audizione dei candidati in possesso dei requisiti necessari e propone con voto unanime al Consiglio la nomina dei tre candidati ritenuti più idonei a ricoprire l'incarico, nel rispetto della parità di genere.
3. In caso di mancanza di unanimità, la Commissione trasmette l'elenco dei candidati idonei all'Ufficio di Presidenza del Consiglio il quale, entro trenta giorni, propone al Consiglio una rosa composta da almeno cinque candidati di cui almeno due dello stesso genere. Sono eletti, nel rispetto della parità di genere, i tre candidati più votati.

Articolo 5 *Compiti dell'Autorità.*

1. L'Autorità in particolare:
 - a) attiva d'ufficio il Dibattito Pubblico nei casi di cui all'articolo 8, commi 1 e 2;
 - b) valuta e attiva, eventualmente, le procedure di Dibattito Pubblico sulle opere ed i progetti di cui all'articolo 8, commi 3 e 5;
 - c) valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi di cui al capo III;
 - d) elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi di cui al capo III;

- e) definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno di cui all'articolo 14, comma 5;
 - f) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi;
 - g) approva il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio regionale; il rapporto deve contenere e motivare gli orientamenti e i criteri seguiti dall'Autorità nello svolgimento dei propri compiti nonché gli effetti rilevati;
 - h) assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte.
2. L'Autorità delibera i finanziamenti relativi ai dibattiti pubblici ed ai processi partecipativi locali, in modo tale da garantire che a questi ultimi sia attribuita una quota non inferiore al 60 per cento della disponibilità annua complessiva, determinata ai sensi dell'articolo 31.
3. L'Autorità trasmette i propri atti al Consiglio regionale ed ai consigli degli enti locali interessati.

Articolo 6 Sede, strutture e indennità dell'Autorità.

1. Il Consiglio regionale e la Giunta regionale assicurano, previa intesa, la sede e la dotazione di risorse umane e strumentali per lo svolgimento delle funzioni dell'Autorità.
2. I componenti dell'Autorità ricevono un gettone di presenza di euro 30,00 lordi per ogni seduta collegiale. Il gettone viene erogato anche per le sedute che si svolgono in videoconferenza.
3. Ai componenti dell'Autorità spetta il rimborso, nella misura prevista per i dirigenti regionali, delle spese di vitto, alloggio e trasporto effettivamente sostenute per lo svolgimento dell'attività prevista dalla legge. Per gli spostamenti necessari per raggiungere, dalla propria residenza o domicilio, la sede dell'Autorità, ai componenti della stessa spetta, oltre al rimborso delle spese di vitto e alloggio nella misura prevista per i dirigenti regionali, un rimborso spese di trasporto che, in analogia a quanto previsto per i consiglieri regionali dall'articolo 6-bis, comma 4, della legge regionale 9 gennaio 2009, n. 3 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale), è determinato moltiplicando per euro 0,40 a chilometro il doppio della distanza tra il luogo di residenza o domicilio e la sede dell'Autorità. La distanza, arrotondata per eccesso ad un multiplo di 20, è calcolata sulla base del percorso stradale più breve. Il rimborso è corrisposto per un massimo di venti sedute annue. A tali fini l'Autorità definisce, all'inizio di ogni esercizio, finanziario l'ammontare delle spese che prevede di effettuare nel corso dell'esercizio medesimo. Il rendiconto delle spese effettuate è presentato in allegato al rapporto annuale di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g).

CAPO II

Dibattito pubblico regionale

Articolo 7 Definizione di Dibattito Pubblico regionale.

1. Il Dibattito Pubblico regionale, di seguito Dibattito Pubblico, è un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica.
2. Il Dibattito Pubblico 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; esso può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva.

Articolo 8 Interventi, progetti e opere oggetto di Dibattito Pubblico.

1. Sono oggetto di Dibattito Pubblico:
- a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000;
 - b) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 23, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere

nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000.

2. Per le opere di iniziativa privata che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000, l'Autorità coinvolge il soggetto promotore affinché collabori alla realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuisca attivamente con un adeguato concorso di risorse finanziarie. In tal caso non si applica il comma 7. L'entità del contributo viene definita d'intesa con l'Autorità, in relazione ai costi complessivi dell'investimento previsto.
3. Per le opere di cui ai commi 1 e 2 che comportano investimenti complessivi fra euro 10.000.000 e 50.000.000 che presentano rilevanti profili di interesse regionale, l'Autorità può comunque disporre un Dibattito Pubblico, sia di propria iniziativa, sia su richiesta motivata da parte dei seguenti soggetti:
- a) Giunta regionale;
 - b) Consiglio regionale;
 - c) enti locali, anche in forma associata, territorialmente interessati alla realizzazione delle opere;
 - d) soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere;
 - e) almeno lo 0,1 per cento dei residenti che hanno compiuto sedici anni anche organizzati in associazioni e comitati; a tal fine si considera l'intera popolazione regionale, come definita dall'ultimo censimento.
4. Non si effettua il Dibattito Pubblico:
- a) per gli interventi disposti in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 5, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità;
 - b) per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.
5. Il Dibattito Pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi:
- a) infrastrutture stradali e ferroviarie;
 - b) elettrodotti;
 - c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili;
 - d) porti e aeroporti;
 - e) bacini idroelettrici e dighe;
 - f) reti di radiocomunicazione.
6. Per le opere di cui al comma 5:
- a) il Dibattito Pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga agli articoli da 9 a 12;
 - b) l'Autorità si adopera affinché i soggetti promotori assicurino la piena collaborazione nella realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuiscono anche sul piano finanziario;
 - c) l'Autorità, qualora non ravvisi la possibilità di svolgere il Dibattito Pubblico, può comunque disporre un processo partecipativo ai sensi del capo III con tempi e modalità compatibili con il procedimento in oggetto.
7. Nei casi in cui sia disposto il Dibattito Pubblico e l'opera sia soggetta a valutazione di impatto ambientale (VIA) di competenza regionale o provinciale ai sensi della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA" e di valutazione di incidenza), lo svolgimento del Dibattito Pubblico è condizione per l'avvio della procedura di valutazione.
8. Per i casi di opere pubbliche per le quali sono previste intese tra regioni:
- a) si applica il comma 6;
 - b) non si applica il comma 7.

Articolo 9 Coordinamento tra Dibattito Pubblico e valutazione di impatto ambientale.

1. Per le opere di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, il Dibattito Pubblico si svolge prima dell'inizio della procedura di valutazione di VIA nell'ambito della quale si tiene conto di quanto già emerso dallo stesso Dibattito Pubblico.
2. Per fase anteriore all'inizio della procedura di VIA si intendono le fasi antecedenti all'avvio:

- a) della procedura di verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 48 della L.R. 10/2010;
 - b) della valutazione di impatto di cui all'articolo 52 della L.R. 10/2010.
3. Per le opere di cui all'articolo 8, comma 4, sulle quali non è disposto il Dibattito Pubblico, l'Autorità può comunque attivare, successivamente alle fasi di cui al comma 2, processi partecipativi ai sensi dell'articolo 42 della L.R. 10/2010.

Articolo 10 Procedura di attivazione del Dibattito Pubblico.

1. Nei casi di cui all'articolo 8, commi 1 e 2:
- a) i soggetti promotori delle opere rendono disponibile all'Autorità, anche solo in forma elettronica, una relazione sull'opera prima dell'avvio delle procedure di cui agli articoli 48 e 52 della L.R. 10/2010;
 - b) l'Autorità entro il termine di quindici giorni dal ricevimento della relazione può chiedere elementi integrativi, assegnando un termine per la loro trasmissione;
 - c) entro trenta giorni dall'invio della relazione o dall'acquisizione degli elementi integrativi, l'Autorità delibera ai sensi dell'articolo 11.
2. Nei casi di cui all'articolo 8, comma 3, l'Autorità, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, delibera ai sensi dell'articolo 11.
3. L'Autorità promuove e coordina il Dibattito Pubblico sulla base della documentazione acquisita, quando la valuti sufficiente a chiarire i termini della discussione pubblica.
4. L'Autorità si adopera, in ogni caso, affinché i soggetti promotori delle opere assicurino la piena collaborazione alla realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuiscano anche sul piano finanziario.
5. Qualora i soggetti promotori delle opere non offrano la loro disponibilità a collaborare, l'Autorità può procedere comunque all'attivazione del Dibattito Pubblico.

Articolo 11 Indizione, modalità di svolgimento ed effetti del Dibattito Pubblico.

1. L'Autorità indice il Dibattito Pubblico con atto motivato nel quale:
- a) stabilisce le modalità e gli strumenti del dibattito stesso, in modo da assicurare la massima informazione alla popolazione interessata, promuovere la partecipazione e garantire l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza, anche di genere, nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito;
 - b) stabilisce le fasi del dibattito e la relativa durata, che non può superare i novanta giorni dal termine dell'istruzione tecnica, salvo una sola proroga, motivata da elementi oggettivi, per non oltre trenta giorni;
 - c) nomina il responsabile del Dibattito Pubblico individuandolo fra soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, secondo procedure ad evidenza pubblica che consentano di scegliere i migliori curricula attinenti all'attività affidata, definendone gli specifici compiti; resta ferma la possibilità che sia la stessa Autorità ad assumere tale responsabilità;
 - d) definisce il termine, non superiore a novanta giorni, per il completamento dell'istruzione tecnica del dibattito.
2. L'atto di cui al comma 1 sospende l'adozione o l'attuazione degli atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del Dibattito Pubblico. La sospensione è limitata agli atti la cui adozione o attuazione può anticipare o pregiudicare l'esito del Dibattito Pubblico.
3. In caso di dubbio l'Autorità indica, anche d'ufficio, gli atti amministrativi sospesi ai sensi del comma 2.
4. La sospensione di cui ai commi 2 e 3, non riguarda gli atti la cui mancata adozione può pregiudicare finanziamenti statali o comunitari.
5. L'atto con cui si dispone l'apertura del Dibattito Pubblico è trasmesso alla Giunta regionale ed al Consiglio regionale, è pubblicato sui rispettivi siti istituzionali e sul Bollettino Ufficiale

della Regione Toscana (B.U.R.T.); resta ferma la possibilità per l'Autorità di disporre ulteriori forme di pubblicità.

Articolo 12 Conclusione del Dibattito Pubblico.

1. Al termine del Dibattito Pubblico l'Autorità riceve il rapporto finale formulato dal responsabile del Dibattito Pubblico; tale rapporto riferisce i contenuti e i risultati del Dibattito Pubblico, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo.
2. L'Autorità trasmette il rapporto al Consiglio regionale ed alla Giunta regionale, che ne dispongono la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali. La Giunta regionale ne cura la pubblicazione sul B.U.R.T. Resta ferma la possibilità per l'Autorità di disporre ulteriori forme di pubblicità.
3. Entro novanta giorni dalla pubblicazione ai sensi del comma 2, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a Dibattito Pubblico dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito:
- a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative;
 - b) proporre le modifiche che intende realizzare;
 - c) confermare il progetto sul quale si è svolto il Dibattito Pubblico.
4. L'Autorità assicura adeguata pubblicità alle dichiarazioni del comma 3 che sono trasmesse alla Giunta regionale ed al Consiglio regionale per la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali. La Giunta regionale ne cura la pubblicazione sul B.U.R.T. Le dichiarazioni sono portate a conoscenza anche dei consigli elettivi interessati. Resta ferma la possibilità per l'Autorità di disporre ulteriori forme di pubblicità.
5. La pubblicazione delle dichiarazioni di cui al comma 3 fa venire meno la sospensione degli atti di cui all'articolo 11, commi 2 e 3.

CAPO III

Sostegno regionale ai processi partecipativi locali

Sezione I

Soggetti abilitati a presentare richiesta di sostegno ad un processo partecipativo locale e requisiti di ammissione

Articolo 13 Soggetti e tipologie di sostegno.

1. Possono presentare domanda di sostegno a propri progetti partecipativi, diversi dal Dibattito Pubblico:
- a) i residenti in ambiti territoriali di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo, corredando la richiesta con:
 - 1) un numero di firme pari al 5 per cento della popolazione residente, per gli ambiti fino a 1.000 abitanti;
 - 2) un numero di firme pari a 50 più il 3 per cento di firme della popolazione residente eccedente i 1.000 abitanti per gli ambiti compresi tra 1.001 e 5.000 abitanti;
 - 3) un numero di firme pari a 170 più il 2 per cento di firme della popolazione residente eccedente i 5.000 abitanti per gli ambiti compresi fra 5.001 e 15.000 abitanti;
 - 4) un numero di firme pari a 370 più l'1 per cento di firme della popolazione residente eccedente i 15.000 abitanti per gli ambiti compresi fra 15.001 e 30.000 abitanti;
 - 5) un numero di firme pari a 520 più lo 0,5 per cento di firme della popolazione residente eccedente i 30.000 abitanti per gli ambiti con oltre 30.000 abitanti;
 - b) associazioni e comitati, con il sostegno di residenti che sottoscrivano la richiesta, secondo quanto stabilito alla lettera a);
 - c) enti locali, singoli e associati, anche con il supporto di residenti e associazioni;
 - d) imprese, su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica, eventualmente con il supporto dell'ente locale territorialmente interessato;
 - e) le istituzioni scolastiche, con le modalità previste dall'articolo 19.

2. I residenti titolati alla sottoscrizione delle richieste ai sensi del comma 1, lettere a), b) e c), sono tutti coloro che, anche non cittadini italiani, hanno compiuto sedici anni alla data della sottoscrizione.

2-bis. I residenti titolati alla sottoscrizione delle richieste ai sensi del comma 1, potranno raccogliere le firme in forma telematica, se espressamente richiesto dall'Autorità, secondo specifiche modalità e apposite piattaforme previste e gestite dalla Regione Toscana in collaborazione con la stessa Autorità.

Articolo 14 *Procedure di ammissione.*

1. I soggetti che intendono chiedere il sostegno ad un proprio processo partecipativo, presentano una domanda preliminare redatta sulla base di uno schema che l'Autorità definisce entro trenta giorni dal proprio insediamento, sulla base dei requisiti di ammissione di cui al comma 2.

2. La domanda preliminare di richiesta di un sostegno deve essere presentata alla Autorità e deve indicare, quali requisiti di ammissione:

- a) l'oggetto del processo partecipativo, definito in modo preciso;
- b) la fase e lo stato di elaborazione degli orientamenti programmatici relativi a tale oggetto oppure, eventualmente, la fase del processo decisionale, anche già avviato, relativo all'oggetto del processo partecipativo;
- c) i tempi e il periodo di svolgimento, con una durata complessiva di norma non superiore a centottanta giorni;
- d) nei casi in cui sia un ente locale a presentare la richiesta, le risorse finanziarie eventualmente già destinate alla realizzazione di opere, interventi o progetti relativi all'oggetto del processo partecipativo, nonché gli atti amministrativi e programmatici già compiuti che a tale realizzazione siano collegati o che possano testimoniare gli impegni politici pubblicamente assunti dall'amministrazione competente sulla materia oggetto del processo partecipativo proposto;
- e) il contesto, le motivazioni e gli obiettivi del processo partecipativo proposto;
- f) le prime ipotesi e proposte metodologiche sulle modalità di svolgimento del processo partecipativo;
- f-bis) una previsione di massima sui costi del processo partecipativo proposto.

3. Le domande preliminari sono esaminate dall'Autorità in base all'ordine di presentazione. L'Autorità delibera sull'ammissibilità valutando comparativamente le domande presentate, anche sulla base delle risorse disponibili; la valutazione dell'Autorità è effettuata con le seguenti cadenze:

- a) entro il 31 gennaio, per i processi che hanno inizio dopo il 31 marzo;
- b) entro il 31 maggio, per i processi che hanno inizio dopo il 31 luglio e per i processi promossi dagli istituti scolastici;
- c) entro il 30 settembre, per i processi che hanno inizio dopo il 30 novembre.

Articolo 15 *Valutazione dell'ammissibilità dei progetti.*

1. L'Autorità decide sull'ammissibilità delle domande preliminari entro trenta giorni dalla data di scadenza dei termini alla quale si riferiscono, sulla base dei seguenti criteri:

- a) valutazione della rilevanza dell'oggetto e delle motivazioni del processo partecipativo proposto;
- b) valutazione dei costi del processo partecipativo, in relazione ai costi del progetto, dell'opera, dell'atto di governo del territorio o dell'intervento oggetto dello stesso processo partecipativo;
- c) valutazione dei possibili effetti che il processo partecipativo può produrre sulla comunità locale e sulla crescita della coesione sociale, nonché sul rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni e sulla diffusione di una cultura della cittadinanza attiva;
- d) valutazione delle prime ipotesi metodologiche contenute nel progetto;
- e) valutazione dell'indicazione di massima dei costi.

2. L'Autorità, sulla base delle domande preliminari presentate e delle attività istruttorie attivate, decide sull'ammissibilità dei

progetti, fornendo indicazioni ed orientamenti ai soggetti proponenti ai fini di una migliore ed adeguata definizione del progetto stesso.

3. I soggetti proponenti ricevuta comunicazione, entro la data stabilita dal comma 1, dell'avvenuta ammissibilità del progetto, presentano, entro trenta giorni, una domanda definitiva contenente la progettazione analitica del processo partecipativo, che sia tale da assicurare:

- a) la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito;
- b) l'inclusività delle procedure, la neutralità e imparzialità della gestione del processo partecipativo;

c) la massima diffusione delle conoscenze e delle informazioni necessarie ad ottenere la più ampia partecipazione, rendendo disponibile in via telematica tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo, comprese una sua versione sintetica e divulgativa.

4. La durata prevista di svolgimento dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale decorre dalla data della definitiva approvazione da parte dell'Autorità.

Articolo 16 *Domande degli enti locali.*

1. Le domande degli enti locali sono ammesse se presentano, oltre ai requisiti elencati nell'articolo 14, comma 2, i seguenti ulteriori requisiti:

- a) 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;
- b) adesione al protocollo Regione-enti locali di cui all'articolo 20;
- c) accessibilità di tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo;
- d) messa a disposizione del processo di risorse proprie, finanziarie e organizzative.

Articolo 16-bis *Domande presentate dalle imprese.*

1. Le domande presentate nella categoria "domande presentate dalle imprese" possono essere presentate da aziende private, cooperative sociali e aziende pubbliche, in possesso della personalità giuridica e che non rientrino nella categoria "enti locali".

2. Le domande delle imprese devono riguardare proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica.

3. Le domande non possono essere ammesse al finanziamento nei casi in cui, direttamente o indirettamente, i progetti abbiano la finalità di rendere più competitivi prodotti o servizi da immettere sul mercato. 4. Le domande sono ammesse se presentano, oltre ai requisiti elencati nell'articolo 14, comma 2, i seguenti ulteriori requisiti:

- a) accessibilità di tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo;
- b) messa a disposizione del processo di risorse proprie, sia finanziarie che organizzative, di cui sia chiarita l'incidenza sul valore totale dei costi previsti per il processo.

Articolo 17 *Criteri di priorità.*

1. Tra le domande ammesse sulla base dei requisiti indicati all'articolo 14, l'Autorità valuta come prioritari i progetti che:

- a) hanno per oggetto piani, opere o interventi che presentano un rilevante impatto potenziale sul paesaggio o sull'ambiente;
- b) si svolgono in territori che presentano particolari situazioni di disagio sociale o territoriale;
- c) prevedono il coinvolgimento di soggetti deboli o svantaggiati, compresi i diversamente abili;
- d) agevolano, attraverso l'individuazione di spazi, tempi e luoghi idonei, la partecipazione paritaria di genere;
- e) presentano un migliore rapporto tra i costi complessivi del processo e le risorse proprie;

- f) adottano forme innovative di comunicazione e di interazione con i residenti;
- g) sono sostenuti da un numero consistente di richiedenti, oltre la soglia minima di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a).
2. Quando la domanda è presentata da enti locali, l'Autorità valuta come prioritari i progetti che, oltre a quanto stabilito dal comma 1:
- a) danno continuità, stabilità e trasparenza ai processi di partecipazione nelle pratiche dell'ente locale o che, con i medesimi scopi, costituiscono applicazione di regolamenti locali sulla partecipazione;
- b) presentano una dimensione integrata e intersettoriale;
- c) sono presentati in forma associata da parte di più enti locali o in collaborazione tra uno o più enti locali ed organizzazioni di altra natura;
- d) utilizzano la rete telematica toscana di cui alla legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale Toscana") anche mediante i punti di accesso assistito in essa previsti ed eventuali forme di interattività telematica con i partecipanti;
- e) si propongono di contribuire ad uno sviluppo coerente con gli obiettivi enunciati dalla Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010 (Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.).

Articolo 18 Ammissione definitiva .

1. L'Autorità provvede all'ammissione dei progetti partecipativi con atto motivato entro trenta giorni dalla presentazione della domanda definitiva e ha facoltà di:
- a) condizionare l'accoglimento della domanda a modifiche del progetto stesso finalizzate a renderlo più compiutamente rispondente ai requisiti di ammissione e ai criteri di priorità;
- b) indicare modalità di svolgimento integrative anche riguardo al territorio e agli abitanti da coinvolgere, con eventuale necessità di integrare il numero delle firme;
- c) richiedere il coordinamento di progetti simili o analoghi indicandone le modalità;
- d) differenziare o combinare le diverse tipologie di sostegno regionale, tenendo conto delle richieste;
- e) nei casi di progetti validi o innovativi che, tuttavia, non sono rientrati nella lista dei progetti finanziati a seguito della valutazione comparativa, concedere il patrocinio gratuito, con autorizzazione all'uso del logotipo dell'Autorità medesima.
2. L'Autorità, valutati i requisiti di cui all'articolo 15, comma 2, si riserva la facoltà di non concedere il sostegno, qualora il progetto analitico presentato nella domanda definitiva non sia conforme ai contenuti della domanda preliminare approvata.
3. Quando esamina progetti proposti da residenti, imprese ovvero da enti locali nel caso in cui i risultati del processo partecipativo concernono competenze di altri enti, l'Autorità acquisisce la disponibilità dell'amministrazione competente a partecipare attivamente al processo proposto ed a tener conto dei risultati dei processi partecipativi, o a motivarne pubblicamente, ed in modo puntuale, le ragioni del mancato o parziale accoglimento.
4. Qualora l'amministrazione competente non manifesti la disponibilità ai sensi del comma 3, l'Autorità ne dà notizia pubblicamente e ne informa i soggetti richiedenti, comunicando le ragioni che rendono impossibile l'accoglimento della domanda, ovvero l'impossibilità di avviare un percorso partecipativo condiviso con l'ente titolare delle decisioni sulla materia oggetto del processo partecipativo.
5. L'Autorità, sulla base delle domande presentate, riserva annualmente una quota delle risorse finanziarie disponibili per il sostegno ai progetti partecipativi inerenti gli atti di governo del territorio.

Articolo 18-bis Modalità di sostegno dei progetti ammessi .

1. Il sostegno dei progetti ammessi dall'Autorità può comprendere anche uno soltanto dei seguenti interventi:
- a) sostegno finanziario;
- b) supporto metodologico;
- c) patrocinio o supporto logistico e organizzativo, con particolare riferimento alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
2. Il sostegno ai progetti ammessi è:
- a) rateizzato, anche con una quota di anticipo;
- b) subordinato alla presentazione:
- 1) dei rapporti periodici e finali del processo partecipativo;
- 2) della documentazione analitica dei costi; la relazione finale del processo partecipativo e la documentazione analitica dei costi sono presentate, entro e non oltre, tre mesi dalla conclusione del processo partecipativo.
- c) sospeso, sino all'avvenuta regolarizzazione, nei modi e termini definiti in sede di ammissione, dei requisiti e degli elementi costitutivi dei criteri di priorità;
- d) soggetto a decadenza e ripetizione in caso di inosservanza insanabile delle condizioni di ammissione.
3. La consegna all'Autorità della relazione intermedia del processo partecipativo costituisce condizione ineludibile per il pagamento della seconda rata di finanziamento del processo.
4. La relazione finale del processo partecipativo e la documentazione analitica dei costi sono presentate, entro e non oltre, tre mesi dalla conclusione del processo partecipativo.
5. La mancata presentazione della relazione finale entro tali termini annulla il dovere di pagamento dell'ultima rata del finanziamento da parte dell'Autorità e impedisce al soggetto proponente di presentare richieste di finanziamento ai bandi successivi.
6. Per i processi partecipativi in corso tra la conclusione di un mandato dell'Autorità e la successiva nomina, la struttura del Consiglio regionale di supporto dell'Autorità effettua le verifiche di corrispondenza fra i progetti ammessi al finanziamento e quanto effettivamente realizzato, compresa l'ammissibilità delle spese effettuate, provvedendo alla conseguente proporzionale liquidazione di quei progetti che ottengono un riscontro positivo.

Sezione II

Sostegno ai processi partecipativi proposti dalle istituzioni scolastiche e universitarie

Articolo 19 Processi partecipativi proposti dalle istituzioni scolastiche e universitarie.

1. Gli istituti scolastici e universitari, singoli o associati, possono richiedere all'Autorità, con deliberazione dei loro organi collegiali, il sostegno a proprie proposte di processi partecipativi, in modo da creare e diffondere fra le giovani generazioni le pratiche della cittadinanza attiva e della partecipazione.
2. Gli istituti scolastici possono presentare una domanda di sostegno nel periodo 1° aprile - 31 maggio, con riferimento a processi partecipativi che abbiano inizio con il successivo anno scolastico e che, di norma, si svolgano lungo l'intero corso di tale anno scolastico.
3. L'Autorità, sulla base del numero e della qualità delle domande presentate, riserva annualmente una quota delle risorse finanziarie disponibili per il sostegno ai progetti presentati dagli istituti scolastici.
4. Gli istituti universitari e i centri di ricerca dotati di statuto di persona giuridica possono presentare i loro progetti durante l'intero arco dell'anno, e il finanziamento dei progetti da essi presentati non rientra nella quota riservata agli istituti scolastici.

CAPO IV

Strumenti di valorizzazione e promozione

Articolo 20 Protocollo fra Regione ed enti locali.

1. La Giunta regionale promuove un protocollo di intesa tra enti locali e Regione, aperto a sottoscrizioni anche successive.

2. La sottoscrizione del protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge, l'accettazione delle procedure in essa previste, la sospensione dell'adozione o dell'attuazione degli atti amministrativi di propria competenza la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del Dibattito Pubblico o degli altri processi di partecipazione.

3. Il protocollo può prevedere forme di sostegno regionale, anche al di fuori di processi specifici di partecipazione ammessi a sostegno regionale, per ciò che concerne logistica, tecnologie dell'informazione e formazione professionale, privilegiando quegli enti che danno stabilità alle pratiche partecipative.

Articolo 21 *Attività di formazione.*

1. La Giunta regionale, sentita l'Autorità, promuove e organizza attività di formazione a supporto dei processi partecipativi che si articolano in:

- a) corsi di formazione;
- b) materiali di studio, ricerca e documentazione metodologica, disponibili anche in via telematica;
- c) progetti specifici;
- d) previsione di protocolli o convenzioni con università per attività formative;
- e) incontri e scambi di esperienze finalizzati, in particolare, alla diffusione delle buone pratiche.

2. Le attività di formazione sono finalizzate alla promozione di una cultura della partecipazione all'interno delle amministrazioni regionali e locali e alla formazione di personale specializzato, all'interno di tali amministrazioni, in grado di progettare, organizzare e gestire un processo partecipativo.

3. Le attività formative riservano particolare attenzione ai giovani e sono dirette a:

- a) associazioni, esperti ed operatori locali;
- b) dirigenti scolastici e insegnanti;
- c) studenti.

4. Le attività formative possono prevedere iniziative o progetti specifici concordati con il Parlamento regionale degli studenti.

Articolo 22 *Partecipazione e nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*

1. La Regione Toscana valorizza l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione democratica dei cittadini e arricchire gli strumenti del confronto pubblico sulle politiche locali e regionali.

2. A tal fine, la Regione:

a) predisporre e mette a disposizione dei cittadini e degli enti locali una piattaforma informatica per la partecipazione, attraverso cui offrire documenti, analisi e informazioni sui processi partecipativi in corso nella Regione, indipendentemente dal fatto che siano cofinanziati o meno dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione; lo scopo di tale piattaforma sarà quello di favorire lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche, offrire un supporto ai processi partecipativi locali che non dispongono di canali propri di comunicazione, eliminare i costi della predisposizione di piattaforme web specifiche per ogni processo;

b) mette a disposizione la propria piattaforma informatica e telematica e le competenze tecniche, metodologiche e organizzative al fine di realizzare processi o eventi partecipativi fondati su specifiche strumentazioni informatiche e telematiche.

3. Nel caso dei dibattiti pubblici di cui al Capo II, l'Autorità, d'intesa con la Regione, dispone che tutti i documenti riguardanti il dibattito nonché i pareri e gli interventi di tutti i soggetti interessati, siano resi disponibili e pubblicati all'interno della piattaforma regionale di cui al comma 2, lettera a).

CAPO V Norme finali

Articolo 23 *Coordinamento con la legislazione regionale in materia di governo del territorio.*

1. La partecipazione al processo di formazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio avviene secondo gli istituti ed i regolamenti attuativi previsti dalla legislazione regionale in materia di governo del territorio.

Articolo 24 *Valutazioni ed orientamenti del Consiglio regionale.*

1. Ogni anno l'Autorità presenta un rapporto al Consiglio regionale, che ne dà adeguata pubblicità.

2. Tale rapporto contiene:

- a) l'analisi e la valutazione dei processi partecipativi locali e dei dibattiti pubblici svoltisi nel corso dell'anno;
- b) l'enunciazione dei criteri di valutazione adottati ai fini dell'ammissione del Dibattito Pubblico e dei processi partecipativi locali;
- c) l'analisi ed il rendiconto delle risorse impegnate;
- d) le considerazioni sull'impatto e sulla efficacia dei processi partecipativi attivati.

3. Ogni anno il Consiglio regionale dedica una seduta alla discussione del rapporto presentato dall'Autorità ed all'elaborazione ed approvazione di orientamenti da offrire alla valutazione della commissione consiliare competente.

4. Nell'anno antecedente la scadenza dell'Autorità, il Consiglio regionale e la Giunta regionale promuovono e svolgono percorsi di partecipazione e di confronto pubblico, con l'obiettivo di valutare l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge.

5. Trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale, entro i centottanta giorni successivi, prorogabili per un massimo di altri centottanta giorni una sola volta per motivate ragioni, con deliberazione dello stesso Consiglio, tenuto conto anche degli esiti dell'attività di cui al comma 4, effettua la valutazione degli effetti della sua attuazione al fine di promuoverne eventuali aggiornamenti o integrazioni.

Articolo 25 *Dibattito Pubblico e referendum consultivo.*

1. L'indizione del referendum consultivo su opere, interventi o progetti, ai sensi della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto) determina l'inammissibilità del Dibattito Pubblico sullo stesso oggetto, fermo restando quanto disposto dall'articolo 46, comma 1, lettera c), della stessa L.R. 62/2007.

Articolo 26 *Processi partecipativi ed elezioni.*

1. Il Dibattito Pubblico non può svolgersi nei centottanta giorni antecedenti l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale. In caso di cessazione anticipata della legislatura il divieto opera dal giorno della cessazione, con sospensione delle procedure in corso.

2. Gli enti locali non possono presentare domanda di Dibattito Pubblico o di sostegno a propri progetti partecipativi nei centottanta giorni antecedenti le elezioni per il rinnovo degli organi.

Articolo 27 *Sostituzione dell'articolo 9 della L.R. 10/2010.*

1. L'articolo 9 della L.R. 10/2010 è sostituito dal seguente:

"Art. 9

Partecipazione

1. La presente legge garantisce l'informazione e la partecipazione del pubblico al procedimento di VAS, nelle forme e con le modalità di cui al capo III, assicurando l'intervento di chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti del piano o programma sull'ambiente.

2. Nell'ambito dei procedimenti di VAS di competenza degli enti locali, gli stessi enti possono promuovere ulteriori modalità di partecipazione quali previste dalla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) e attingere al sostegno finanziario che la Regione prevede in

applicazione e ai fini della stessa L.R. 46/2013. A tale scopo, gli enti interessati presentano domanda all'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, secondo le modalità previste dalla L.R. 46/2013.

3. Nei casi di cui al comma 2:

- a) l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione decide sull'ammissione della domanda entro quindici giorni dalla presentazione, sulla base dei requisiti di cui all'articolo 14 della L.R. 46/2013;
- b) il processo partecipativo ammesso si svolge entro i termini inderogabili di cui al capo III del presente titolo II, previsti per le procedure partecipative e nel rispetto del principio di non duplicazione di cui all'articolo 8; in ogni caso il procedimento di VAS si conclude nei tempi e con le modalità previste dalla presente legge;
- c) non ha luogo la sospensione degli atti amministrativi di cui all'articolo 20, comma 2, della L.R. 46/2013;
- d) il rapporto sugli esiti del processo partecipativo è trasmesso all'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione e all'autorità competente nei termini utili per l'espressione del parere motivato di cui all'articolo 26; la mancata trasmissione degli esiti non impedisce la conclusione del procedimento di VAS nei termini previsti dalla presente legge."

Articolo 28 *Modifiche all'articolo 42 della L.R. 10/2010.*

1. Nella rubrica dell'articolo 42 della L.R. 10/2010 le parole "l.r. 69/2007" sono sostituite dalle seguenti: "l.r. 46/2013".
2. Al comma 1 dell'articolo 42 della L.R. 10/2010 le parole "alla L.R. 69/2007" sono sostituite dalle seguenti: "all'articolo 9, comma 3, della legge regionale 46/2013 (Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali)".
3. Al comma 2 dell'articolo 42 della L.R. 10/2010 le parole "l.r. 69/2007" sono sostituite dalle seguenti: "l.r. 46/2013".
4. Ai commi 3 e 4 dell'articolo 42 della L.R. 10/2010, rispettivamente, le parole "di cui alla L.R. 69/2007" e "ai sensi della L.R. 69/2007" sono soppresse.
5. Alla lettera a) del comma 4 dell'articolo 42 della L.R. 10/2010 le parole "di cui all'articolo 14 della L.R. 69/2007" sono sostituite dalle seguenti: "di cui all'articolo 13 della L.R. 46/2013".
6. Al comma 5 dell'articolo 42 della L.R. 10/2010 le parole "dall'articolo 18, comma 2, della L.R. 69/2007" sono sostituite dalle seguenti: "dall'articolo 11, comma 2, della L.R. 46/2013".

Articolo 29 *Modifiche all'articolo 12 della L.R. 61/2012.*

1. La lettera d) del comma 1 dell'articolo 12 della legge regionale 6 novembre 2012, n. 61 (Istituzione dell'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e norme in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive. Abrogazione della L.R. 49/1983, abrogazione parziale della L.R. 68/1983, modifiche alla L.R. 38/2000, alla L.R. 74/2004 e alla L.R. 5/2008) è sostituita dalla seguente: "d) Autorità garante per la partecipazione di cui alla L.R. 46/2013".

Articolo 30 *Norma transitoria.*

1. In sede di prima applicazione, il Presidente del Consiglio regionale ed il Presidente della Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, curano l'emanazione degli avvisi pubblici di rispettiva competenza per la presentazione delle candidature relative alla designazione dei membri dell'Autorità.

2. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e la Giunta regionale definiscono l'intesa di cui all'articolo 6. L'intesa può essere successivamente aggiornata in ragione delle necessità sopravvenute.

Articolo 31 *Abrogazione.*

1. La legge regionale 10 dicembre 2012, n. 72 (Proroga del termine di abrogazione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) è abrogata.

Articolo 32 *Norma finanziaria.*

1. Ai fini del finanziamento della presente legge è autorizzata, per l'anno 2013, la spesa di euro 150.000,00 e, per ciascuno degli anni 2014 e 2015, la spesa di euro 850.000, cui si fa fronte, quanto agli adempimenti di cui al Capo IV "Strumenti", mediante gli stanziamenti della UPB 131 "Attività di carattere istituzionale - Spese correnti" e quanto ai restanti adempimenti mediante gli stanziamenti della UPB 134 "Attività istituzionale del Consiglio regionale - Spese correnti" del bilancio di previsione 2013 e del bilancio pluriennale a legislazione vigente 2013-2015, annualità 2014 e 2015.

2. Al fine della copertura degli oneri di cui al comma 1, al bilancio di previsione 2013 e pluriennale a legislazione vigente 2013-2015, annualità 2014 e 2015, sono apportate le seguenti variazioni rispettivamente per competenza e cassa di uguale importo e per sola competenza:

Anno 2013

- in diminuzione, UPB 741 "Fondi - Spese correnti", per euro 150.000,00;
- in aumento, UPB 134 "Attività del Consiglio regionale - Spese correnti", per euro 150.000,00.

Anno 2014

- in diminuzione, UPB 741 "Fondi - Spese correnti", per euro 850.000,00;
- in aumento, UPB 131 "Attività di carattere istituzionale - Spese correnti", per euro 150.000,00;
- in aumento, UPB 134 "Attività del Consiglio regionale - Spese correnti", per euro 700.000,00.

Anno 2015

- in diminuzione, UPB 741 "Fondi - Spese correnti", per euro 850.000,00
- in aumento, UPB 131 "Attività di carattere istituzionale - Spese correnti", per euro 150.000,00
- in aumento, UPB 134 "Attività del Consiglio regionale - Spese correnti", per euro 700.000,00.

3. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

Legge regionale Emilia Romagna 3/2010

L.R. 9-2-2010 n. 3

Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali. *(Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 9 febbraio 2010, n. 18.)*

TITOLO I Principi e finalità

Articolo 1 *Principi.*

1. La democrazia rappresentativa è un ideale fondativo degli Stati moderni ed è riconosciuta come una condizione essenziale per affermare il diritto di partecipazione dei cittadini dal Trattato dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Costituzione italiana e dallo Statuto regionale. Lo sviluppo della democrazia partecipativa è coerente con gli ideali fondativi della Repubblica, promuove una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive, rafforza la democrazia.

2. Coerentemente a tali principi la presente legge si pone in attuazione, in particolare, delle seguenti disposizioni dello Statuto regionale:

a) articolo 2, comma 1, lettera a), in quanto, in forza del principio di uguaglianza, intende facilitare l'accesso alla costruzione delle scelte pubbliche di tutte le persone e delle loro organizzazioni, riconoscendo pari diritti alle persone, risposte proporzionate e con una forma appropriata ai cittadini che si trovino in condizioni diverse, valorizzando l'autonomia delle comunità locali;

b) articolo 4, comma 1, lettera d), in quanto istituisce e definisce il quadro dei soggetti e le procedure per attuare processi di confronto preventivo, concertazione, programmazione negoziata e partecipazione;

c) articolo 7, comma 1, lettere a) e b), in quanto mette a disposizione delle istituzioni regionali e locali risorse, strumenti e competenze per attivare processi di democrazia partecipata, attraverso metodi che assicurano pari opportunità alle organizzazioni dei cittadini;

d) articolo 15, comma 3, in quanto rafforza le opportunità per l'affermazione del diritto di partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni, affiancando gli strumenti già previsti dallo Statuto.

3. La Regione Emilia-Romagna riconosce l'inscindibile connessione fra la partecipazione e la semplificazione dei procedimenti pubblici al fine del raggiungimento di un'elevata qualità amministrativa e della realizzazione del principio di non aggravamento dei procedimenti.

4. La Regione, in applicazione della presente legge, persegue in particolare la realizzazione di un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio, nel quale siano valorizzate le migliori pratiche ed esperienze, anche attraverso accordi procedurali tra la Giunta e il Consiglio delle Autonomie locali.

Articolo 2 *Obiettivi.*

1. La presente legge si pone i seguenti obiettivi:

a) incrementare la qualità democratica delle scelte delle Assemblee elettive e delle Giunte, a livello regionale e locale, nel governo delle loro realtà territoriali e per quanto di loro competenza;

b) creare maggiore coesione sociale, governando la conflittualità, facilitando l'individuazione di obiettivi e mezzi condivisi tra gli attori territoriali: amministrazioni pubbliche, istituti pubblici, associazioni di rappresentanza economica e culturale, imprese, famiglie e cittadini;

c) operare per elevare la qualità delle risorse immateriali quali la fiducia collettiva, il sapere contestuale e le competenze di coordinamento attivabili soltanto con il confronto critico

costruttivo, costante e inclusivo di tutti gli attori territoriali destinatari delle decisioni pubbliche;

d) favorire la produzione di nuove risorse materiali e la distribuzione in modo più condiviso di quelle esistenti, attraverso la convergenza d'azione degli attori territoriali;

e) ridurre i tempi e i costi amministrativi dei procedimenti decisionali, attivando modalità operative condivise per ridurre possibili ostacoli e ritardi;

f) valorizzare le competenze diffuse nella società, promuovere la parità di genere, l'inclusione dei soggetti deboli e gli interessi sottorappresentati e in generale un maggior impegno diffuso verso le scelte riguardanti la propria comunità locale e regionale;

g) attuare il principio costituzionale (articolo 118) della sussidiarietà che afferma l'importanza dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito e nelle forme stabilite dalla legge;

h) favorire e regolare la partecipazione delle persone, singole o associate, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture;

i) favorire la qualificazione della pubblica amministrazione e dei suoi operatori, anche mediante apposite iniziative di formazione, al fine di rinnovare la cultura, le modalità di relazione e la capacità di percezione delle istituzioni pubbliche nel rapporto con i cittadini, singoli e associati;

j) garantire la pluralità e la qualità dei modelli partecipativi e la flessibilità nella loro adozione in ambito regionale e locale;

k) sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze, ausilio alla scelta e all'impianto delle forme partecipative, basato sulla raccomandazione tecnica di modelli non vincolanti, ma suggeriti dall'esperienza;

l) favorire, oltre la mera comunicazione istituzionale, l'evoluzione della comunicazione pubblica, anche per una piena affermazione del diritto alla trasparenza e alla cittadinanza attiva;

m) riconoscere una premialità agli enti locali che approvano progetti per opere pubbliche o private rilevanti, riguardanti qualsiasi settore, prevedendo processi partecipativi al fine di verificarne l'accettabilità sociale, la qualità progettuale e la gestione della sicurezza condivisa;

n) valorizzare le esperienze già attivate in regione per la proposta e lo svolgimento di processi partecipativi, in particolare quale principio cardine per le politiche di sviluppo sostenibile.

2. La Regione e gli enti locali operano per garantire un'adeguata informazione preventiva ai cittadini, in particolare sulle ipotesi riguardanti la loro comunità, secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 1.

3. La Regione e gli enti locali operano per favorire la partecipazione ma, comunque, gli strumenti di partecipazione e la loro applicazione in nessun caso possono incidere sui tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

TITOLO II

Iniziative e istanze dei cittadini, soggetti proponenti e organi

Articolo 3 *Soggetti titolari del diritto di partecipazione.*

1. Hanno diritto di partecipare ai procedimenti partecipativi di cui alla presente legge tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle

scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente.

2. Lo stesso diritto di partecipazione è riconosciuto anche nel caso in cui la Regione e gli enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali. Le istanze di partecipazione sono attivate nel rispetto delle norme previste dagli statuti degli enti interessati.

Articolo 4 *Iniziativa dei cittadini per l'avvio di processi partecipativi.*

1. Cittadini singoli o associati possono inoltrare istanze e petizioni agli organi della Regione o degli enti locali competenti, per la conoscenza e l'informazione sulle scelte che riguardano i relativi territori o questioni di particolare rilevanza sociale o culturale di loro interesse.

2. I soggetti di cui al comma 1, inoltre, possono richiedere, secondo le modalità previste dallo statuto dell'ente competente, l'apertura della discussione su determinate questioni con l'avvio di un processo partecipativo così come regolato dalla presente legge. Tali iniziative dei cittadini costituiscono un fattore premiante nella valutazione delle domande per ottenere il sostegno regionale alla partecipazione, di cui al titolo III.

3. Nel caso in cui l'ente locale risponda negativamente o non risponda alle richieste partecipative dei cittadini entro trenta giorni, salvo comunque il necessario rispetto dell'articolo 2, comma 3, questi ultimi possono richiedere l'intervento di mediazione del tecnico di garanzia in materia di partecipazione di cui all'articolo 8, di seguito denominato tecnico di garanzia.

Articolo 5 *Soggetti proponenti l'avvio di processi partecipativi.*

1. I processi partecipativi sostenuti dalla Regione in base all'articolo 9 possono essere avviati su istanza dei seguenti soggetti:

a) Giunta o Assemblea legislativa. L'Assemblea legislativa nell'atto in cui assume tale decisione indica la Commissione delegata a seguire il procedimento partecipativo;

b) enti locali, anche in forma associata, e loro circoscrizioni.

2. Oltre ai soggetti di cui al comma 1 possono inoltrare istanze anche altri soggetti pubblici e privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale di almeno un soggetto elencato al comma 1 che sia titolare della decisione amministrativa pubblica collegata al processo, di seguito denominato ente responsabile.

3. I soggetti proponenti e aderenti si impegnano a sospendere ogni atto tecnico o amministrativo che possa pregiudicare l'esito del processo proposto.

Articolo 6 *Sessione annuale per la partecipazione.*

1. La presente legge realizza il principio del maggiore coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nelle politiche di sviluppo dei processi partecipativi.

2. Nell'ambito dell'amministrazione regionale lo sviluppo coordinato dei processi d'inclusione partecipativa e di semplificazione procedimentale sono realizzati mediante un'apposita sessione annuale sulla partecipazione dell'Assemblea legislativa. Tale sessione è aperta dalla proposta del programma di iniziative per la partecipazione della Giunta regionale, redatta anche sulla base della relazione annuale del nucleo tecnico di cui all'articolo 7. Il programma è accompagnato da una relazione sulla partecipazione nel territorio della regione contenente un'analisi dello stato dei processi partecipativi e proposte per la loro evoluzione e il loro miglioramento. L'Assemblea legislativa approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali di cui al Titolo III.

Articolo 7 *Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali.*

1. Al fine dello sviluppo coordinato di processi partecipativi che consentano la maggiore partecipazione alle scelte

programmatiche della Regione e degli enti locali, la Regione persegue la migliore integrazione con le esperienze degli enti locali mediante un nucleo tecnico. Esso è presieduto dal tecnico di garanzia in materia di partecipazione ed è composto dal dirigente della Giunta regionale competente per i procedimenti amministrativi di concessione dei contributi di cui al titolo III e da due esperti appartenenti all'amministrazione degli enti locali, designati dal Consiglio delle Autonomie locali, che durano in carica tre anni. Il nucleo tecnico ha sede presso l'Assemblea legislativa ed in caso di parità prevale il voto del presidente. La partecipazione ai lavori del nucleo tecnico costituisce adempimento dei compiti istituzionali ed è senza oneri per la Regione.

2. Al nucleo tecnico compete l'esame e lo studio delle migliori pratiche partecipative attuate in Italia ed all'estero e l'elaborazione di raccomandazioni tecniche non vincolanti relative ai processi partecipativi. Individua, altresì, possibili forme per lo sviluppo professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, al fine di migliorare le capacità e la flessibilità organizzativa dei relativi enti nel rapporto con i cittadini, qualificando il sistema pubblico.

Articolo 8 *Tecnico di garanzia in materia di partecipazione.*

1. Un dirigente dell'Assemblea legislativa, designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa, esercita le funzioni di tecnico di garanzia in materia di partecipazione e svolge, in particolare, i seguenti compiti:

a) fornisce i materiali e la documentazione utile per progettare e predisporre i processi di partecipazione su questioni di rilevanza regionale;

b) esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità ai fini della concessione dei contributi di cui al titolo III;

c) offre un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi;

d) offre un supporto nella comunicazione, anche mediante supporti informatici;

e) svolge un ruolo di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico;

f) elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione dei processi partecipativi;

g) realizza e cura un sito web dedicato alla propria attività e ad iniziative attinenti la democrazia partecipativa;

h) propone obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro attività nel rapporto con i cittadini;

i) valuta in itinere ed ex post lo svolgimento dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale.

TITOLO III

Sostegno regionale, modalità e criteri di ammissione

Articolo 9 *Sostegno regionale.*

1. La Giunta regionale con proprio atto, sulla base degli indirizzi dell'Assemblea legislativa, stabilisce annualmente:

a) i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale;

b) le modalità per la presentazione delle domande;

c) i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità.

2. Le domande per il contributo finanziario sono presentate alla competente struttura della Giunta regionale, che concede i contributi ai progetti di partecipazione la cui qualità sia stata previamente certificata dal tecnico di garanzia.

Articolo 10 *Definizione dei processi partecipativi.*

1. Per garantire l'informazione, quale premessa necessaria ai processi partecipativi, la Regione e gli enti locali adottano adeguati strumenti, anche informatici, idonei a consentire ai cittadini di accedere facilmente alle informazioni possedute dalle amministrazioni, allo scopo di realizzare un quadro conoscitivo il più possibile condiviso. Al fine di agevolare questa attività

informativa, la Giunta regionale, sulla base degli indirizzi contenuti nel programma annuale per la partecipazione, approva apposite raccomandazioni tecniche non vincolanti tese a segnalare le migliori pratiche, anche secondo la diversa tipologia e dimensione delle amministrazioni.

2. L'inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni all'elaborazione delle scelte pubbliche avviene attraverso modalità diverse e, in particolare, in applicazione della presente legge, tramite lo svolgimento di processi partecipativi proposti e ammessi al sostegno regionale.

3. Per processo partecipativo si intende un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione.

4. Il prodotto del processo partecipativo è un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tener conto nelle loro deliberazioni. Con il loro atto deliberativo le istituzioni danno conto del procedimento e dell'accoglimento di tutte o di parte delle proposte contenute nel documento di proposta partecipata. Qualora le delibere si discostino dal documento di proposta partecipata le autorità decisionali devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso.

Articolo 11 *Oggetto e tempi dei processi partecipativi.*

1. I processi partecipativi possono riferirsi a progetti, atti normativi o procedure amministrative nella loro interezza, ad una loro parte o andare anche oltre le loro disposizioni se riguardanti progetti, iniziative o scelte pubbliche sui quali la Regione o gli enti locali non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo.

2. L'oggetto su cui si attiva il processo partecipativo va definito in modo preciso e riportato nel progetto di partecipazione sottoposto all'approvazione degli enti preposti.

3. I processi partecipativi, dal loro avvio, non possono avere una durata superiore a sei mesi. Eventuali proroghe possono essere concesse per particolari progetti, fino ad un massimo di dodici mesi complessivi. Eventuali proroghe in corso di processo avviato non possono superare i sessanta giorni e necessitano dell'approvazione del tecnico di garanzia, sulla base delle reali difficoltà riscontrate dallo stesso. Il processo partecipativo si conclude con l'approvazione della proposta da inviare all'ente pubblico interessato o con l'approvazione del verbale che certifica il mancato raggiungimento di un accordo.

4. I processi partecipativi hanno inizio con l'approvazione dell'atto relativo da parte dell'ente responsabile e si concludono con l'approvazione da parte dello stesso dell'atto conclusivo, che dà atto del processo partecipativo seguito e dell'esito dell'eventuale proposta partecipata.

Articolo 12 *Criteri di conformità e valutazione dei progetti.*

1. Al fine della concessione dei contributi regionali i progetti partecipativi approvati dall'ente responsabile del procedimento oggetto del processo stesso devono contenere l'impegno a sospendere qualsiasi atto amministrativo di propria competenza che anticipi o pregiudichi l'esito del processo proposto.

2. Fra i requisiti tecnici indispensabili dei progetti oggetto della richiesta di sostegno regionale devono essere presenti, in particolare, i seguenti:

- a) la persona fisica responsabile del progetto che ne è il referente;
- b) il nominativo dei progettisti e dello staff del processo;
- c) le fasi del processo, i soggetti coinvolti e da coinvolgere, i metodi adottati, gli obiettivi perseguiti e i tempi previsti per lo svolgimento e la conclusione, salva proroga motivata da richiedere al tecnico di garanzia da parte del responsabile o da parte dell'ente proponente, sentito il responsabile stesso;

d) i costi preventivati, compresi quelli per un'ampia e qualificata informazione ai cittadini, ed il rapporto costo-efficacia.

3. È considerato criterio premiante se i progetti contengono l'impegno formale dei principali attori territoriali coinvolti, mediante un accordo preventivo, alla costituzione di un eventuale comitato di pilotaggio, composto da delegati dei principali soggetti coinvolti dal processo.

Articolo 13 *Criteri di qualità tecnica dei progetti.*

1. I processi partecipativi oggetto di contributo della Regione devono prevedere:

- a) la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura;
- b) l'inclusione, immediatamente dopo le prime fasi del processo, di eventuali nuovi soggetti sociali, organizzati in associazioni o comitati, sorti conseguentemente all'attivazione del processo;
- c) un tavolo di negoziazione, sin dalle prime fasi, con i principali soggetti organizzati che si sono dichiarati interessati al processo;
- d) metodi per la mediazione delle eventuali divergenze e di verifica di eventuali accordi tra i soggetti partecipanti, anche attraverso l'implementazione di strumenti di democrazia diretta, nel rispetto degli statuti degli enti interessati, o partecipativa e deliberativa;
- e) la documentazione dei progetti e dei relativi processi deve essere accessibile via web dal sito del tecnico di garanzia e, per progetti superiori ai 20.000 euro di contributo regionale, anche attraverso pagine web dedicate appositamente alla comunicazione del processo.

Articolo 14 *Comitato di pilotaggio.*

1. Il processo partecipativo può essere accompagnato da un comitato di pilotaggio appositamente composto da delegati rappresentativi del tavolo di negoziazione; i delegati o le modalità di selezione dei delegati vanno indicati nel progetto.

2. Il comitato segue il processo per verificare il rispetto dei tempi, delle azioni previste, dell'applicazione del metodo e del rispetto del principio d'imparzialità dei conduttori, nonché la congruenza degli effetti del processo sugli atti amministrativi o le comunicazioni dell'ente responsabile concernenti il processo.

3. La costituzione del comitato di pilotaggio è obbligatoria per i processi con richieste di finanziamento regionale superiori a 20.000 euro.

Articolo 15 *Attività di mediazione finalizzata alla partecipazione.*

1. Il tecnico di garanzia può svolgere un ruolo di mediazione tra cittadini richiedenti e l'ente interessato, finalizzata alla promozione dei progetti di partecipazione, in particolare nei casi in cui il progetto sia di notevole rilievo ed abbia ottenuto l'adesione formale delle seguenti percentuali minime di residenti nell'ambito territoriale di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo:

- a) 5 per cento fino a mille residenti;
- b) 3 per cento fino a cinquemila residenti;
- c) 2 per cento fino a quindicimila residenti;
- d) 1 per cento fino a trentamila residenti;
- e) 0,50 per cento oltre i trentamila residenti.

2. La conclusione dell'attività di mediazione sarà resa pubblica dal tecnico di garanzia mediante l'utilizzo di propri strumenti informativi, anche in via telematica.

TITOLO IV

Esiti ed effetti dei processi partecipativi

Articolo 16 *Impegni dell'ente responsabile dell'atto amministrativo ed esiti del processo.*

1. Il processo partecipativo si deve concludere con l'approvazione da parte dell'ente responsabile di un documento conclusivo che

dà atto del processo partecipativo seguito e della proposta partecipata, validata da parte del tecnico di garanzia, oppure della non validazione del processo da parte del tecnico di garanzia stesso, cui segue la revoca dei contributi concessi, qualora utilizzati in maniera difforme rispetto al progetto approvato.

2. L'ente responsabile della decisione istituzionale da assumere, valutata la proposta partecipata, non ha obbligo alcuno e può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del procedimento partecipativo o di non recepirle. È comunque tenuto a una comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione, anche per via telematica, che esponga le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del procedimento partecipativo.

TITOLO V

Disposizioni finanziarie e finali

Articolo 17 *Norma finanziaria.*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con i fondi annualmente stanziati nelle unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale, con riferimento alle leggi di spesa settoriali vigenti, o mediante l'istituzione di apposite unità previsionali di base e relativi capitoli che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna,

abrogazione della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e della L.R. 27 marzo 1972, n. 4).

Articolo 18 *Clausola valutativa.*

1. Dopo cinque anni dall'approvazione della presente legge, l'Assemblea legislativa, sulla base di una relazione appositamente predisposta dalla Giunta regionale, discuterà dell'esperienza compiuta, anche tenendo conto delle esperienze di altre Regioni italiane e della normativa europea in merito.

2. La relazione di cui al comma 1 dovrà, in particolare, evidenziare i seguenti aspetti:

- a) l'incremento quantitativo e qualitativo dei processi partecipativi nella Regione Emilia-Romagna;
- b) le prospettive di ulteriore sviluppo della partecipazione;
- c) il miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- d) l'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise, successivamente realizzate;
- e) l'aumento della condivisione delle scelte pubbliche;
- f) il miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica;
- g) il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini;
- h) l'accresciuta qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni e della flessibilità del suo utilizzo, in funzione dei processi partecipativi.

Legge regionale Piemonte 10/2016

L.R. 16-5-2016 n. 10

Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva. *(Pubblicata nel B.U. Piemonte 19 maggio 2016, n. 20)*

Articolo 1 Principi e finalità.

1. La Regione, in attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione e dell'articolo 3 dello Statuto, promuove la cittadinanza umanitaria attiva, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale.
2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione promuove rapporti di leale collaborazione tra l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati e delle formazioni sociali con comuni, province, e altri enti locali nonché con le autonomie funzionali, per lo svolgimento di attività di interesse generale, in conformità al principio di sussidiarietà orizzontale.
3. La Regione favorisce altresì la partecipazione delle persone, singole o associate, come soggetti attivi e alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, l'istruzione, i servizi pubblici, le infrastrutture.
4. L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale è diretta al miglioramento del livello dei servizi e alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, all'amministrazione paritetica della cosa pubblica.

Articolo 2 Definizioni.

1. Sono considerate attività d'interesse generale quelle inerenti i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi volti alla valorizzazione del lavoro e dell'impresa e al rafforzamento dei sistemi produttivi locali, i servizi alla persona e, comunque, le prestazioni di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie svantaggiate, con particolare riferimento a forme di erogazione e svolgimento dei servizi che privilegiano la libera scelta e l'autosostentamento in una logica di collaborazione e di coprogettazione territoriale.
2. Sono escluse le attività inerenti il servizio sanitario nazionale e quelle a carattere strettamente economico-imprenditoriale.
3. Ai fini della presente legge, si intende per cittadinanza umanitaria attiva l'effettiva partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa pubblica, nonché una proficua collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione per una organizzazione solidale della comunità.

Articolo 3 Soggetti.

1. L'iniziativa dei cittadini, per lo svolgimento di attività di interesse generale, svolte nel rispetto del principio di legalità, è libera e non è soggetta ad autorizzazione o censura.
2. Possono intervenire nei processi di informazione, consultazione e progettazione partecipata tutti i cittadini singoli o associati, le formazioni e le istituzioni sociali, le organizzazioni di volontariato e le organizzazioni di servizio, le imprese, gli operatori economici, gli enti civili e religiosi e tutte le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio regionale.

Articolo 4 Modalità di attuazione.

1. La Regione garantisce ai cittadini un'informazione puntuale sulle strategie di governo della cosa pubblica fatte proprie dalla pubblica amministrazione e promuove la tempestiva diffusione da parte degli enti locali competenti, mediante forme di adeguata pubblicizzazione, di tutta la documentazione relativa a iniziative, progetti o interventi oggetto di processo partecipativo predisposta dai soggetti coinvolti in tale processo, al fine di una eventuale conseguente consultazione degli interessati.

Articolo 5 Interventi regionali.

1. Nel rispetto dei principi statali e dell'Unione europea di coordinamento della finanza pubblica, la Regione favorisce lo svolgimento di attività d'interesse generale da parte dei soggetti di cui all'articolo 3, anche con l'eventuale previsione di forme di incentivazione e agevolazione di carattere economico e fiscale e promuove presso gli enti locali lo svolgimento di analoghe attività.
2. Il Consiglio regionale definisce annualmente, in concomitanza con l'approvazione del Documento di economia e finanza regionale, gli indirizzi per l'attuazione della presente legge e le modalità con cui le organizzazioni, le associazioni e i soggetti del terzo settore rendono note le attività che realizzano o intendono realizzare di intesa con la Regione.

Articolo 6 Criteri di conformità e valutazione dei progetti.

1. I soggetti di cui all'articolo 3, che intendono promuovere iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale predispongono progetti in coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale generale e di settore. Ai fini della massima semplificazione delle procedure amministrative attivabili ad istanza di parte, la Regione provvede a definire e a rendere disponibili alla cittadinanza la documentazione e i moduli richiesti per i singoli procedimenti e promuove la medesima attività di semplificazione presso gli enti locali.
2. La Regione favorisce i progetti che nel proprio settore di intervento prevedono forme di aggregazione e compartecipazione di più soggetti, singoli o associati, anche al fine di razionalizzare i costi e coordinare con più efficacia gli interventi medesimi.
3. I progetti devono indicare:
 - a) il tipo di servizio e di prestazioni che si intendono erogare;
 - b) la struttura organizzativa che si intende utilizzare per l'esercizio dell'attività;
 - c) le tipologie contrattuali di lavoro che si intendono utilizzare per l'esercizio delle attività;
 - d) i livelli di qualità dei servizi e delle prestazioni e i relativi costi;
 - e) ogni altro dato utile ai fini della valutazione della economicità, efficienza ed efficacia del servizio e delle prestazioni e dei benefici riflessi sull'attività amministrativa.
4. I progetti, previa intesa con l'ente interessato, sono presentati alla Giunta regionale, che procede alla loro valutazione sulla base dei seguenti criteri:
 - a) rilevanza e consistenza dell'attività d'interesse generale;
 - b) idoneità del soggetto allo svolgimento dell'attività proposta;
 - c) qualità del servizio e delle prestazioni da erogare con particolare riferimento alla economicità ed efficienza degli stessi;
 - d) caratteristiche e tipologia dei destinatari;
 - e) benefici riflessi sull'attività amministrativa;
 - f) sostenibilità ambientale, innovazione tecnologica e pluralismo informatico nei rispettivi campi di intervento.

Articolo 7 Sistemi di monitoraggio.

1. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, fermo restando i livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, determina gli standards qualitativi e gestionali dei servizi e delle prestazioni di cui all'articolo 1, assicurando la partecipazione dei cittadini e degli utenti.
2. La Giunta regionale definisce sistemi di monitoraggio e verifica, anche in collaborazione con gli enti locali interessati.
3. La Giunta regionale con relazione riferisce annualmente al Consiglio regionale sulla attuazione della presente legge.

Stampato nel mese di settembre 2020
presso il Centro Stampa Digitale
del Consiglio regionale delle Marche

QUADERNI
DEL CONSIGLIO
REGIONALE
DELLE MARCHE

332

ANNO XXV - n. 332 Settembre 2020
Periodico mensile
reg. Trib. Ancona n. 18/96 del 28/5/1996
Spedizione in abb. post. 70%
Div. Corr. D.C.I. Ancona

ISSN 1721-5269
ISBN 978 88 3280 124 8

Direttore

Antonio Mastrovincenzo

Comitato di direzione

Renato Claudio Minardi, Piero Celani,

Mirco Carloni, Boris Rapa

Direttore Responsabile

Giancarlo Galeazzi

Redazione

Piazza Cavour, 23 - Ancona - Tel. 071 2298295

