

Strumenti normativi per la partecipazione



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nel *Progetto PerformancePA*, Ambito A Linea 1, in convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, organismo intermedio del Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema (PON GAS), Asse E Capacità istituzionale. Il PON GAS è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo ed è a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Laura Manconi

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Ottobre 2015

Strumenti normativi per la partecipazione

Governance e partecipazione

La diffusione dei processi di coinvolgimento dei cittadini promossi dalle pubbliche amministrazioni nasce dalla crescente domanda di partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle azioni che li riguardano e dell'affermarsi di un modello di governance a più livelli¹ che coinvolge attori istituzionali ma anche non istituzionali, vincolata da regole formali/informali e in cui le decisioni sono il risultato di processi orizzontali più che verticali.

Un maggior coinvolgimento dei cittadini costituisce per le istituzioni una risorsa decisiva: aumenta la visibilità dell'operato pubblico; permette ai cittadini un confronto immediato fra le posizioni emergenti; diventa una condizione importante per l'efficienza delle politiche pubbliche, per la composizione dei conflitti legati alle scelte del decisore pubblico e la responsabilizzazione reciproca in una logica di accountability.

Questo concetto trova riscontro a livello europeo nel Libro Bianco sulla governance europea che individua nel rafforzamento della partecipazione e nel coinvolgimento in maniera più sistematica dei cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche, uno dei pilastri fondamentali della governance europea insieme all'apertura, la responsabilità, l'efficacia e la coerenza.

La governance introduce nuovi approcci:

- la sussidiarietà (intesa come declinazione delle decisioni a più livelli e tra vari attori con una loro maggiore inclusione);
- il coinvolgimento e la consultazione costante degli stakeholder lungo le varie fasi dei processi decisionali, e fin dalle fasi iniziali;
- i progetti in partnership;
- la rendicontazione a vari livelli (accountability).
- una maggiore accessibilità alle informazioni pubbliche.

La progressiva apparizione di forme sempre più dirette di partecipazione dei cittadini e stakeholders nei processi politici decisionali fa quindi parte di un'evoluzione generale dei modelli di governance delle democrazie rappresentative moderne.

¹ Tale modello implica la responsabilità condivisa tra i diversi livelli di governo interessati e gli attori locali coinvolti dal processo di produzione delle politiche pubbliche e prevede il ricorso a diversi meccanismi di partecipazione (consultazioni, analisi d'impatto territoriale, ecc.)

Strumenti normativi della partecipazione

All'interno della normativa vigente sono presenti numerosi strumenti sia di democrazia rappresentativa (ad esempio i referendum consultivi, le petizioni e istanze popolari, le iniziative di legge popolare...) che di democrazia partecipativa (ad esempio i dibattiti pubblici, i bilanci partecipativi..) orientati a promuovere e regolare le forme di collaborazione tra società civile (tutti i cittadini, singolarmente e in forma associata) e le istituzioni basate sull'interazione all'interno di procedure pubbliche di vario tipo (amministrative, normative, di controllo...).

Questi istituti di partecipazione trovano applicazione attraverso modalità specifiche di attuazione, previste da appositi regolamenti o contenute nello Statuto degli enti pubblici.

In molti casi, il modello di partecipazione cui questi strumenti fanno riferimento prevede che le parti in causa (amministrazione responsabile del procedimento e interessato) si trovino nelle identiche condizioni di conoscenza e conoscibilità del procedimento: entrambe sono interessate a contribuire, fornire e richiedere spiegazioni, partecipare in tutte le fasi del processo decisionale pubblico. È questo un approccio alla partecipazione in cui anche le decisioni di carattere amministrativo sono prese, laddove possibile, in condizione di apertura.

Forme di collaborazione e confronto strutturato tra istituzioni e attori locali sono previste, ad esempio, nel quadro normativo che regola le politiche pubbliche di settore, dagli strumenti di programmazione in ambito urbanistico, ambientale, dello sviluppo locale, delle politiche sociali e della sanità. Tra i più noti:

- Accordi volontari,
- Tavoli di concertazione tematici,
- Protocolli d'intesa,
- Conferenze dei Servizi,
- Patti per la Salute,
- Piani di Zona.

Esistono poi specifici strumenti di partecipazione a supporto di procedure amministrative relative ad atti sia singoli che di pianificazione e programmazione tecnicamente complesse quali ad esempio la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) o la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in cui la normativa nazionale di settore prevede esplicitamente la concertazione come modalità di decisione condivisa nella definizione di obiettivi e nell'allocazione di risorse di finanziamento.

Il ricorso alla consultazione preventiva dei soggetti interessati, come strumento a supporto dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) obbligatoria ai sensi della legge 29 luglio

2003, n. 229 è previsto anche per le Autorità amministrative indipendenti (ad esempio l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali...) cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, vigilanza o regolazione.

Le modalità di consultazione sono contenute all'interno di Regolamenti appositi: a titolo di esempio si può vedere il Regolamento sulla disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) emanato l'8 aprile 2015

Tra le forme di partecipazione che il Regolamento introduce e cui l'ANAC può fare ricorso per acquisire, da parte di cittadini o di chiunque abbia interesse, osservazioni, suggerimenti, proposte utili a migliorare la qualità dei propri atti regolatori, vi è la consultazione online² (articolo 4 del Regolamento).

Esistono poi strumenti di partecipazione promossi su base volontaria dalla pubblica amministrazione: questi istituti partecipativi si svolgono sulla base di modalità operative informali o formali indipendenti da norme specifiche.

Offrono il vantaggio di essere maggiormente flessibili e adattabili, sia in termini progettuali che gestionali, in funzione degli obiettivi e dei tempi del progetto in questione, degli attori promotori e dei soggetti coinvolti. Tra i più noti:

- Agende 21 Locali,
- Laboratori di Urbanistica Partecipata,
- Bilanci Partecipativi³,
- Responsabilità Sociale d'Impresa,
- Tavoli di confronto Imprese e comunità locali.

Tra le pratiche partecipative introdotte volontariamente dalla pubblica amministrazione italiana all'interno dei propri processi decisionali, la più diffusa è quella del bilancio partecipativo. La prima applicazione in Italia di questo strumento di partecipazione, da parte del Comune di Grottammare risale al 1994.

Partecipazione, trasparenza ed etica pubblica

Le pratiche partecipative, intese come forme strutturate e ricorsive di partecipazione e collaborazione tra PA e cittadini, stakeholder e soggetti interessati, gli utenti dei servizi erogati

² Modalità di partecipazione in cui i cittadini possono esprimere il proprio parere, proporre idee e confrontarsi con altri soggetti su temi di consultazione proposti da enti pubblici attraverso spazi di discussione su internet.

³ Il Bilancio Partecipativo o partecipato è una forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica della propria città, consistente nell'assegnare una quota di bilancio dell'Ente locale alla gestione diretta dei cittadini, che vengono così messi in grado di interagire e dialogare con le scelte delle Amministrazioni per modificarle a proprio beneficio.

dalla pubblica amministrazione, sono richiamate in molta della normativa riferita a trasparenza, prevenzione della corruzione, ciclo della performance, riforma e modernizzazione della PA.

Con l'emanazione del D.lgs. 150/2009 il concetto di partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni si lega a quello di trasparenza intesa come apertura dei processi decisionali della PA.

Nella logica del Dlgs 150/2009, infatti, la trasparenza favorisce la partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni ed è funzionale a tre scopi:

- sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento;
- assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi resi dalle amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione;
- prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità.

Trasparenza e partecipazione sono individuati dal legislatore come elementi chiave per misurare, gestire e valutare la performance di un'amministrazione pubblica: attraverso forme di partecipazione quali le Giornate della Trasparenza⁴, le consultazioni pubbliche, raccolta di feedback via web, l'apertura di tavoli di confronto tematici, cittadini e stakeholder possono intervenire sia in fase di progettazione che di correzione o ripensamento dei piani, programmi, atti e/o provvedimenti che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare.

Con l'entrata in vigore della Legge Anticorruzione (L. 190/2012) che introduce nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione e del Dlgs 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" anche per gli atti e le procedure amministrative connesse all'attuazione degli obblighi previsti dalla normativa in materia (ad esempio, per l'adozione e l'aggiornamento periodico dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità) è previsto il ricorso a forme di consultazione dei cittadini.

⁴ Eventi organizzati dall'amministrazione pubblica per un momento di confronto sul Piano triennale per la trasparenza e l'integrità, sulle attività e i risultati ottenuti con il coinvolgimento degli stakeholders e per promuovere una cultura della legalità e avvicinare i cittadini alla PA.

La partecipazione dei cittadini nelle strategie dell'Unione Europea

Il Trattato di Lisbona riporta il cittadino al centro dell'Unione europea e delle sue istituzioni, promuovendo una democrazia europea che offra ai cittadini l'opportunità di interessarsi e partecipare al funzionamento e allo sviluppo dell'UE.

Nel Trattato trovano riconoscimento alcuni importanti principi: il principio di prossimità, secondo il quale le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile vicina ai cittadini (articolo 10) e il principio del coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni rappresentative (paragrafi 1 e 2 dell'art. 11 del TUE).

Viene istituito per la prima volta un diritto di iniziativa dei cittadini, introdotto nell'articolo 11 del Trattato sull'UE: cittadini europei in numero di almeno un milione possono invitare la Commissione a presentare una proposta relativa a una materia specifica. Tale disposizione rispecchia la volontà dell'UE di coinvolgere i cittadini nei progetti europei e nella presa di decisioni che li riguardano.

La partecipazione democratica al processo di definizione delle politiche di coesione è uno degli elementi della capacità istituzionale individuate, a partire dal Rapporto Barca, come condizione per garantire l'efficacia delle azioni finalizzate a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri fra le regioni e finanziate attraverso i fondi SIE.

Il tema del coinvolgimento dei cittadini e di tutti i soggetti interessati è ripreso nei Regolamenti comunitari⁵: in particolare il Regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni per i fondi strutturali affronta il tema della partecipazione con particolare riferimento ai processi partenariali e all'ambito delle iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Nel contesto della politica di coesione, la partecipazione è fondamentale per garantire che le scelte locali siano fondate su una adeguata informazione e sufficientemente in linea con le preferenze degli individui, e per consentire ai cittadini e alle autorità la libertà di sperimentare soluzioni, esercitando al contempo un monitoraggio reciproco.

Sussidiarietà orizzontale e partecipazione

Il principio di sussidiarietà è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico italiano attraverso il diritto comunitario (articolo 5 del trattato sull'Unione Europea) ed è direttamente incorporato nella Costituzione della Repubblica Italiana a partire dal 2001.

⁵ I Regolamenti sono atti giuridici vincolanti, diretti non solo agli stati membri, ma anche ai singoli. Hanno immediata applicazione in tutto il territorio comunitario dal momento della loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUCE).

In particolare, l'articolo 118, ultimo comma della Costituzione prevede che "Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà".

Stabilendo che le diverse istituzioni debbano creare le condizioni necessarie per permettere al cittadino, in forma singola o associata, di cooperare nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più vicine, esso afferma sostanzialmente che il perseguimento dell'interesse generale non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche, ma riguarda anche l'azione dei cittadini, singoli e associati.

La titolarità dell'azione decisionale rimane in capo alle amministrazioni pubbliche.

Il modello di amministrazione condivisa che deriva dall'applicazione di questo principio vede quindi le istituzioni pubbliche da un lato e i cittadini attivi dall'altro collaborare nello svolgimento di attività di interesse generale, per affrontare insieme i problemi della collettività, individuare soluzioni più vicine alle reali esigenze dei cittadini, realizzare interventi più efficaci.

L'inclusione di nuovi soggetti derivante dall'applicazione del principio di sussidiarietà favorisce inoltre il processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche: la partecipazione attiva dei cittadini nell'attività istituzionale può concorrere a migliorare la capacità del governo politico e amministrativo dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alle soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce.

In questi anni, diverse amministrazioni pubbliche hanno intrapreso iniziative volte a favorire la sussidiarietà orizzontale attraverso il perseguimento di politiche di promozione della partecipazione, ispirate al modello della democrazia deliberativa e attuate anche attraverso interventi di tipo giuridico. E' il caso delle regioni Toscana, Emilia Romagna, Umbria che si sono dotate di una normativa organica in tema.

Le leggi regionali per la partecipazione: il modello Toscana

La Regione Toscana è la prima delle regioni italiane ad essersi dotata di una legge regionale per introdurre pratiche partecipative riconducibili ai principi della democrazia deliberativa all'interno delle proprie attività istituzionali.

La Legge regionale 69/2007 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" è stata approvata dal Consiglio regionale toscano nel Dicembre 2007, a seguito di un percorso partecipativo avviato nel 2006 e che ha coinvolto,

attraverso lo strumento dell'e-Town meeting⁶, centinaia di cittadini toscani in una discussione approfondita sui contenuti della normativa.

Il carattere innovativo della legge 69 è nel concepire la partecipazione come una fase del processo decisionale, non come il luogo delle decisioni: essa non prevede che gli esiti di un processo partecipativo siano “vincolanti” per le istituzioni ma che il decisore politico, in una logica di accountability, ne “tenga conto” e motivi pubblicamente le ragioni del mancato o parziale accoglimento delle tesi emerse dal processo partecipativo.

La legge è strutturata su 3 assi portanti:

- l'istituzione del Dibattito pubblico⁷ regionale, ispirato al modello della Commission Nationale du Débat Public presente nella legislazione francese che prevede la possibilità per grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto per la vita dell'intera comunità regionale, di svolgere un confronto pubblico, articolato sulla base di regole precise, dalla durata di sei mesi organizzato e condotto sotto la responsabilità di un organo monocratico terzo, indipendente e neutrale, che la legge istituisce: l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione⁸;
- un'azione di sostegno ai processi locali di partecipazione, siano essi promossi dagli enti locali che dai cittadini, o da altri soggetti;
- il rafforzamento e l'estensione, tramite una serie di modifiche alla legislazione regionale vigente, dei numerosi momenti di partecipazione che sono già previsti nelle politiche regionali, inserendo in esse il richiamo alla possibilità del ricorso alla legge regionale 69/2007 (ad esempio per le leggi di settore in campo sociale, sanitario, energetico, rifiuti, informazione e azione e comunicazione).

La legge regionale 69/2007 ha cominciato ad operare nell'autunno del 2008 e fino alla primavera del 2013, ha finanziato 116 processi partecipativi sui temi più diversi (la localizzazione di un depuratore, le linee strategiche di un piano territoriale, la riconversione di edifici storici, bilanci partecipativi, le ristrutturazioni di importanti spazi urbani, la politica per i rifiuti, progetti educativi per la cittadinanza attiva nelle scuole, ecc).

⁶ Il Town Meeting elettronico (e-TM) è uno strumento di confronto deliberativo che permette il coinvolgimento di grandi gruppi di persone – da qualche decina a diverse centinaia – nella discussione su un tema nel corso di un'unica giornata, con persone partecipanti anche da sedi diverse e in diverse lingue.

⁷ Il dibattito pubblico è una modalità di coinvolgimento dei cittadini sia come singoli sia come gruppi organizzati nella procedura di sviluppo di grandi interventi che riguardano il territorio. Attiva in Francia dal 1995 ove costituisce una fase della procedura di sviluppo dei progetti infrastrutturali a grande impatto ambientale.

⁸ L'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione è l'organismo cui la legge regionale affida il compito di promuovere la partecipazione dei cittadini nei processi di costruzione delle politiche regionali e locali, un aspetto dell'ordinamento toscano sancito dallo Statuto regionale.

Si stima che nel corso di questi 116 processi abbiano preso parte agli incontri partecipativi 'in senso stretto' (ovvero incontri strutturati in base a metodologie dialogiche) oltre 10.000 persone, mentre il numero delle persone che hanno preso parte agli eventi di 'contorno' (assemblee aperte, camminate, incontri di presentazione o restituzione) può essere calcolato intorno alle 80.000.

La legge regionale 69/2007 è stata sottoposta a un processo di valutazione e analisi delle esperienze di partecipazione realizzate con il suo sostegno che ha avuto come esito l'emanazione di una nuova legge, la legge regionale n. 46 del 2 agosto 2013 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

La nuova legge rafforza gli aspetti innovativi della legge 69 introducendo dei correttivi finalizzati a semplificare l'attivazione delle procedure partecipative favorendo così il processo di istituzionalizzazione della partecipazione.

E' il caso ad esempio dell'istituto del dibattito pubblico, che per i limiti dell'esperienza passata, la nuova legge regionale rende obbligatorio per tutte le opere che superano la soglia dei 50 milioni di euro.

La legge regionale 46/2013 modifica inoltre anche la natura e la struttura della Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, che non è più un organo monocratico, ma collegiale: è composto da tre persone nominate dal Consiglio regionale.