

## **Informazione e partecipazione nell'Altra Legge.**

L'Altra Legge è la legge messa a punto dal raggruppamento di associazioni ambientaliste e culturali, organizzazioni sindacali, personalità afferenti al mondo degli urbanisti, delle professioni, semplici cittadini associati per la tutela dei beni comuni, alternativa alla L.R.n.5/2024 sul governo del territorio che la Regione Campania ha recentemente approvato.

Tra i numerosi articoli che compongono la complessa architettura di questa legge alternativa vi sono quelli, sui quali ci si sofferma in questo articolo, che propongono un innovativo approccio alla disciplina dell'informazione e partecipazione dei cittadini e delle cittadine nei processi decisionali degli enti pubblici.

E' da tempo, infatti, che si assiste alla crisi della democrazia rappresentativa e il calo della partecipazione elettorale, della fiducia nelle istituzioni e nella politica ne sono validi indicatori; parallelamente si assiste alla richiesta crescente da parte della collettività di maggiori spazi di partecipazione nel governo della cosa pubblica. Tuttavia, l'apertura da parte degli enti di governo alle richieste provenienti dal basso non è "scontata", anzi tali richieste sono spesso subite con fastidio. In molti casi sono recepite come scoccianti "ingerenze esterne" che rallentano l'iter procedurale di formazione degli atti di governo; in altri, come veri e propri ostacoli.

Anche in Campania le pubbliche amministrazioni hanno difficoltà a concretizzare la partecipazione e l'apertura ai cittadini, perpetuando quelle forme di rappresentatività in cui i soggetti interessati possono intervenire unicamente su decisioni già assunte e che lasciano nelle sole mani degli eletti il potere di promuovere iniziative concrete atte a diventare leggi. Il tutto a scapito di processi partecipativi che permetterebbero alla collettività di far sentire la propria voce e collaborare su questioni specifiche. L'iter della legge n.5/2024 ne è un esempio.

Il numeroso raggruppamento di cittadini si è costituito, infatti, sin dalle prime fasi dell'iter di approvazione della L.R. 5/2024, allorquando fu evidente che il decreto di legge di modifica (Ddl) della "vecchia" legge 16/04 a cui lavoravano gli uffici regionali non rispondeva adeguatamente alle sfide che l'acuirsi dei disastrosi fenomeni naturali impongono. Da qui nasce la reiterata richiesta alla Regione Campania dell'attivazione di un Tavolo di confronto per poter discutere i contenuti della nuova legge di governo del territorio all'interno di un processo partecipativo, che permettesse alla società civile di far sentire la propria voce sui tanti specifici, controversi, aspetti del Ddl regionale.

Di fronte alla indisponibilità della Regione, ha preso corpo l'idea di elaborare una legge alternativa a quella regionale, nel frattempo approvata, da mettere a disposizione della collettività, grazie anche all'apporto qualificato di figure di alto profilo del mondo accademico, ambientalista, urbanistico, giuridico presenti nel raggruppamento.

Alla base della scrittura degli articoli dell'Altra legge sul tema qui trattato vi è, dunque, la considerazione che i processi partecipativi: 1) contribuiscono al miglioramento della formulazione delle politiche pubbliche grazie all'apporto delle idee e delle esperienze della collettività; 2) costituiscono uno strumento per la prevenzione dei conflitti tra amministratori e amministrati; 3) delineano (anche in riferimento ad esperienze concrete maturate nell'ambito di Progetti Territoriali complessi) un'opportunità per il miglioramento della *performance* della PA.

Gli articoli che disciplinano gli istituti dell'informazione e della partecipazione nei procedimenti di pianificazione territoriale nell'Altra Legge sono stati elaborati intorno a due principi fondamentali: primo, rivedere in chiave democratica il rapporto tra cittadini e amministratori, in modo che la società civile, da soggetto passivo con scarse possibilità di incidere tangibilmente sulle scelte operate a monte del processo pianificatorio/programmatorio/progettuale, possa assumere il ruolo di co-protagonista; secondo, far sì che i risultati dei processi partecipativi diventino atti amministrativi e, come tali, entrino a far parte degli atti di governo al pari di tutti gli altri.

E' per questo che il *Programma delle attività di informazione e partecipazione* (curato dal Responsabile del procedimento), in questa proposta, costituisce allegato obbligatorio dell'atto di avvio del procedimento dei Piani. Attivare il processo partecipativo sin dalla fase iniziale del processo decisionale rende possibile, infatti, compiere le scelte quando sono ancora praticabili più alternative, in efficace attuazione di quanto stabilito dall'art. 6/comma 4 della Convenzione di Aarhus: "*la partecipazione del pubblico avvenga nella fase iniziale del processo decisionale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere una influenza effettiva*".

Ulteriore obbligo per l'amministrazione procedente è quello di motivare l'incidenza del processo partecipativo sulle decisioni finali che l'ente assume. Il *Rapporto sull'attività svolta*, redatto dal Garante della partecipazione al termine delle attività programmate per il coinvolgimento dei cittadini, da allegare alla delibera di adozione del Piano, costituisce testimonianza delle ragioni (di sostenibilità ambientale, economico-finanziaria, sociale) che inducono l'amministrazione ad inserire o a non inserire nel Piano i risultati della partecipazione esposti nel rapporto del Garante.

Figura di collegamento tra l'Amministrazione e la collettività con il compito di facilitare i processi partecipativi è il Garante dell'informazione e della partecipazione, presenza obbligatoria sia nei grandi Comuni (dove può essere un soggetto esterno o interno all'amministrazione), sia nei piccoli (dove coincide con la figura del Segretario Comunale). Il Garante, arbitro neutrale nel rapporto tra le parti, da nominare contestualmente al Responsabile del procedimento, assicura l'attuazione del Programma di informazione e partecipazione e redige il Rapporto sugli esiti di tali attività.

Importante è la funzione svolta dal Garante, non puramente convenzionale, ma sostanziale nell'estrarre da tutta l'attività partecipativa i risultati significativi, che faranno parte della proposta di contenuto di Piano da inserire nel Rapporto, documento ufficiale, rispetto al quale l'ente è tenuto ad esprimere obbligatoriamente la decisione motivata, da allegare alla delibera di approvazione di Piano.

Il Garante Regionale, oltre a svolgere gli stessi compiti dei garanti territoriali, ha il compito di coordinare le attività di questi ultimi e di monitorare l'intero processo, relazionandone annualmente i risultati alla Giunta e al Consiglio Regionale.

Fasi procedurali obbligatorie, dunque, che hanno a riferimento le norme internazionali sui diritti e sugli obblighi partecipativi che introducono sin dal 2001 (anno della riforma costituzionale che "apre" più direttamente il nostro ordinamento alla normativa internazionale) la visione democratica del procedimento amministrativo e, quindi, del procedimento pianificatorio, per assicurare il concreto ed efficace recepimento del processo partecipativo nella definizione dei contenuti di Piano.

Condizione propedeutica imprescindibile per assicurare l'efficacia del processo partecipativo è la facile accessibilità e reperibilità dei documenti e dei dati territoriali necessari per la pianificazione, in forma chiara e comprensibile anche ai "non addetti ai lavori". La condivisione da parte degli enti pubblici delle informazioni crea le condizioni affinché i cittadini coinvolti nel processo democratico diventino "attori" informati, ampliando le possibilità di far sentire la propria voce e di intervenire con maggiore incisività nel processo decisionale.

E' in ottemperanza a tale assunto che l'Altra Legge, a supporto delle attività previste dal Piano dell'informazione e della partecipazione e dal Garante, prevede all'art. 17/comma 4, che gli uffici regionali garantiscano la consultazione gratuita a tutti i soggetti interessati *"attraverso l'attivazione di una piattaforma informatica unica, cogestita da tutti gli Enti competenti nei procedimenti di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica"*.

"Rivoluzione culturale", dunque, da compiere in una PA ancora troppo attestata su strumenti e prassi divulgative che faticano ad avvantaggiarsi dell'adozione di soluzioni tecnologiche all'avanguardia per ottimizzare la gestione e l'accesso ai dati e che finiscono con l'incidere negativamente sui livelli di partecipazione civica.

Vale la pena ribadire, infine, che nelle leggi che disciplinano il governo del territorio, la partecipazione, per poter orientare realmente il processo decisionale dell'amministrazione e incidere su di esso in maniera efficace, dovrebbe essere considerata al pari delle componenti ordinarie delle procedure di formazione dei Piani; ne consegue che la scrittura degli articoli che ne regolamentano l'attuazione deve essere chiara, precisa, dettagliata e, soprattutto, senza lasciare "margini interpretativi" (possibili scappatoie) ai soggetti che dovranno attuarla.