

Verbale n. 7

Seduta del 13 ottobre 2009

Il giorno 13 ottobre 2009 alle ore 10,30 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro 50, la Commissione Attuazione dello Statuto convocata con nota Prot. n. 27907 dell'8 ottobre 2009.

Partecipano alla seduta i Commissari:

Cognome e Nome	Qualifica	Gruppo	Voto	
LOMBARDI Marco	Presidente	Forza Italia - Popolo della Libertà	2	presente
BORGHI Gianluca	Vice Presidente	Partito Democratico	4	presente
VARANI Gianni	Vice Presidente	Forza Italia - Popolo della Libertà	5	presente
BARBIERI Marco	Componente	Partito Democratico	3	presente
BORTOLAZZI Donatella	Componente	Partito dei Comunisti Italiani	1	presente
BOSI Mauro	Componente	Partito Democratico	3	presente
DELCHIAPPO Renato	Componente	Misto	1	assente
DONINI Monica	Componente	Partito della Rifondazione Comunista	2	assente
ERCOLINI Gabriella	Componente	Partito Democratico	4	presente
GUERRA Daniela	Componente	Verdi per la pace	1	assente
LEONI Andrea	Componente	Forza Italia - Popolo della Libertà	1	presente
MAJANI Anna	Componente	Partito Democratico	1	presente
MANFREDINI Mauro	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	3	presente
MAZZA Ugo	Componente	Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo	2	presente
MONACO Carlo	Componente	Per l'Emilia-Romagna	1	assente
NANNI Paolo	Componente	Italia dei Valori con Di Pietro	1	assente
NERVEGNA Antonio	Componente	Forza Italia - Popolo della Libertà	1	assente
NOE' Silvia	Componente	Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro	1	presente
SALSI Laura	Componente	Partito Democratico	5	presente
VECCHI Alberto	Componente	Alleanza nazionale - Popolo della Libertà	4	presente
ZANCA Paolo	Componente	Uniti nell'Ulivo – Partito Socialista	4	presente

Ha partecipato alla seduta: R. Ghedini (Serv. Informazione).

Presiede la seduta: Marco Lombardi

Assiste il segretario: Nicoletta Tartari

Resocontista: Enzo Madonna

Il Presidente dichiara aperta la seduta alle ore 10,45.

Sono presenti i consiglieri Barbieri, Borghi, Bortolazzi, Bosi, Ercolini, Majani, Manfredini, Mazza, Salsi e Varani.

Approvazione verbali n. 4 dell'8 settembre 2009 e 6 del 22 settembre 2009.

Il presidente LOMBARDI, in mancanza di obiezioni, mette in approvazione anche il verbale n. 5 del 2009, relativo all'udienza conoscitiva svolta il 21 settembre, non iscritto all'ordine del giorno della seduta odierna ma già inviato ai commissari.

La commissione approva all'unanimità dei presenti i verbali nn. 4, 5 e 6 del 2009.

Entra il consigliere Zanca.

4624 - *Progetto di legge d'iniziativa dei consiglieri Mazza e Mezzetti: "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" (12 05 09)*

Il presidente LOMBARDI propone di organizzare i lavori odierni nel seguente modo: innanzitutto il relatore Mazza potrebbe effettuare l'illustrazione del progetto di legge, dando anche conto dei risultati dell'udienza conoscitiva, in seguito alla quale sono pervenute anche due osservazioni scritte (rispettivamente da parte del Difensore civico e di WWF Emilia-Romagna), che su richiesta del relatore vengono distribuite ai commissari presenti. Quindi la Commissione potrebbe interrompere i lavori per riprenderli la prossima settimana con la partecipazione dell'assessore Muzzarelli: infatti, comunica di aver avuto notizia dall'assessore dell'interesse da parte della Giunta per il progetto di legge e della disponibilità a partecipare ad una seduta della Commissione per riferire sulla posizione della Giunta e prendere parte alla discussione.

Entra il consigliere Leoni.

Il consigliere relatore MAZZA, dichiarando di condividere l'iter proposto dal presidente Lombardi, inizia l'illustrazione del progetto di legge, il quale mira a definire un possibile percorso di partecipazione, basato su un diritto riconosciuto a tutti i cittadini della regione e che si esercita nell'ambito degli statuti comunali o provinciali, a seconda dell'ambito territoriale cui il problema si riferisce. Tale percorso si avvarrebbe di un contributo finanziario della Regione per rendere il procedimento più appetibile e per affrontare il problema dei costi legati alla procedura di partecipazione. Il progetto di legge cerca di creare un sistema di relazioni tra Regione, Province e Comuni, fondato su una legge di riferimento e su un percorso di partecipazione ben strutturato; in effetti non inventa nulla: di percorsi partecipativi se ne sono già fatti molti, ad esempio nel Comune di Bologna nel settore dell'urbanistica, oppure nel Comune di Modena, o con l'esperienza di Agenda 21 fatta in molti Comuni. Senza voler troppo approfondire

il tema del rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipata, il consigliere sostiene che la modificazione che è avvenuta nelle società e nei sistemi politici istituzionali evidenzia sempre di più che una forma tradizionale di rappresentanza e di partecipazione intorno ai partiti storici si è venuta riducendo fortemente, mentre è cresciuta la domanda di partecipazione dei cittadini soprattutto su temi specifici o su questioni che riguardano il proprio territorio, a prescindere dall'appartenenza a partiti politici, con ciò portando allo sviluppo di canali di comunicazione tra istituzioni e cittadini molto più complessi e per certi versi positivi. Questo determina una forma di democrazia più ampia e più aperta che non è in contrasto con i sistemi elettivi: l'elezione avviene pur sempre su dei programmi generali, poi, in sede di attuazione di quei programmi e di adozione di scelte concrete, l'impatto con la realtà sociale e con il tessuto civile può far sorgere dei conflitti, che non sono necessariamente negativi e che possono essere affrontati attraverso alcuni percorsi che permettano una coesione ed una condivisione delle possibili conclusioni. Bisogna cercare di trovare le condizioni per un confronto fra cittadini e istituzioni, basato su un dialogo, sul riconoscimento reciproco e sul fatto che questo percorso alla fine si concluderà con un atto preciso, con un documento che verrà elaborato dal tavolo creato per misurarsi sul tema proposto.

Il consigliere riferisce che è stato segnalato che il punto di tensione in questa procedura può essere rappresentato da due elementi: l'autonomia delle istituzioni e i tempi di durata della procedura. Sul secondo aspetto considera che la legge sia molto chiara: la durata del processo di partecipazione è prefissata all'inizio del percorso e può durare al massimo 12 mesi, prorogabili al massimo di altri 60 giorni, previa valutazione della complessità della procedura da parte dei protagonisti della procedura stessa, anche sulla base delle esperienze precedenti.

Quanto all'autonomia delle istituzioni, il consigliere precisa che spetta comunque agli enti coinvolti - Province, Comuni, Regione - decidere, nella massima autonomia, se attivare il procedimento partecipativo, sulla base dell'istanza promossa o di una loro autonoma scelta. Inoltre, al termine dello svolgimento del percorso, il documento elaborato verrà presentato all'ente responsabile, il quale sarà libero di decidere se, nel suo atto conclusivo, fare proprio il documento, apportarvi modifiche oppure ignorarlo, assumendosene la responsabilità innanzi agli elettori; in tal modo si avvalorà il ruolo di rappresentanza e di responsabilità collegata alla rappresentanza stessa.

Il consigliere prosegue segnalando che un altro punto che pare aver suscitato molta sorpresa, secondo quanto emerso nell'udienza conoscitiva, è la clausola di cedevolezza: si tratta di un percorso di matrice europea, secondo cui l'ente potrebbe decidere all'inizio del percorso di recepire il risultato del procedimento. Alcuni ritengono che in questo caso l'ente finirebbe per lasciare ai cittadini il compito di adottare determinate scelte che interessano fortemente il proprio territorio, ma secondo il consigliere in realtà questa legge non impone la partecipazione, la rende solo possibile; non viene messa in discussione la piena autonomia degli enti locali, semmai la loro disponibilità. I cittadini possono fare richiesta per l'attivazione di un processo partecipativo, l'ente sceglie liberamente se accettare o meno. In caso di diniego, ai cittadini resta una possibilità, quella di

attivare una figura terza che, tuttavia, non deciderà al posto dell'ente responsabile, ma tenderà di esercitare un'opera di mediazione.

Il consigliere considera che il garante costituisce uno dei nodi più delicati del progetto di legge: si tratta non di un giudice, ma di una figura terza che deve controllare che il percorso si svolga nel rispetto della legge e, una volta raggiunto l'accordo, può intervenire sia sui cittadini che sull'istituzione, se gli uni o l'altra non rispettano l'accordo; deve anche verificare che siano state convocate tutte le figure legittimate e che i partecipanti al confronto siano in una posizione di parità, almeno durante la fase delle trattative. Il garante ha anche poteri sanzionatori: una parte del contributo che la Regione dà agli enti locali per aver attivato i percorsi partecipativi viene congelata e consegnata solo al termine del procedimento, se viene certificato che il procedimento si è svolto in maniera corretta. Il garante si avvale di una struttura, denominata Ufficio di partecipazione, quindi saranno necessarie alcune risorse; tuttavia, il ruolo del garante potrebbe essere ricoperto dal difensore civico, come proposto nel progetto di legge, con finalità di efficienza e di riduzione dei costi.

Il consigliere relatore evidenzia che l'ultimo articolo del progetto di legge contiene una data di scadenza: in questo modo si prevede la possibilità che dopo cinque anni l'Assemblea compia una verifica per decidere se reiterare la legge oppure sospenderla o effettuare soltanto dei correttivi.

Secondo il consigliere, nell'udienza conoscitiva è stato rilevato che il progetto di legge riguarda solo problemi urbanistici e di natura territoriale, ma questo non è vero, nonostante una lettura iniziale del testo potrebbe indurre a credere che ci sia questa limitazione; sicuramente il novero dei settori può essere ampliato. Inoltre ricorda che, con l'approvazione della legge regionale 6/2009, sono già state introdotte procedure partecipative in materia urbanistica. Questa legge, d'altra parte, non vuole sostituire gli strumenti che esistono già in tema di partecipazione dei cittadini, ma affiancarsi alle altre prerogative.

Quanto al timore di ulteriori spese, che il consigliere riporta essere stato espresso da Confindustria durante l'udienza conoscitiva, sostiene che la democrazia costa e chiarisce che, ad ogni modo, le spese saranno necessarie solo laddove saranno effettivamente attuati percorsi partecipativi.

Infine, ricorda che durante l'udienza conoscitiva molte questioni erano state poste da Gioiellieri, direttore dell'ANCI Emilia-Romagna, che ha manifestato perplessità e dubbi innanzitutto sull'effettiva imparzialità del garante. Si dichiara disponibile ad organizzare un incontro con il direttore Gioiellieri, di cui informerà la Commissione per consentire la partecipazione dei commissari che vi abbiano interesse, per chiarire i dubbi e rimuovere i timori manifestati.

Concludendo, il consigliere relatore esprime la propria volontà di evitare che questo progetto venga considerato un feticcio esclusivo di alcuni; sarebbe perciò disponibile anche a rinunciare al proprio ruolo di relatore, se questo potesse essere utile ad allargare il più possibile la condivisione sul progetto di legge.

Entra il consigliere Vecchi, esce il consigliere Varani.

Il consigliere MANFREDINI ha trovato interessante l'illustrazione ma ritiene che il tema affrontato sia poco vicino alla realtà. A Modena si seguono già percorsi di

questo tipo ma si tratta di una partecipazione solo apparente. Nella sua esperienza di consigliere comunale ha partecipato ad alcuni progetti, ma non ha mai visto che siano state effettuate delle modifiche a seguito delle osservazioni o delle proposte venute dai troppo numerosi comitati durante queste procedure. Le richieste restano sempre inascoltate. Bisognerebbe cambiare la mentalità di chi amministra. Se il progetto di legge sarà approvato non sarà con i voti della Lega, dato che rischia solo di creare costi maggiori senza cambiare niente.

Entra la consigliera Noé.

La consigliera BORTOLAZZI sostiene che la politica deve assumersi le responsabilità di scegliere: i comitati possono essere una cosa positiva, ma qualche volta si corre il rischio che l'azione di troppi comitati crei inefficacia. Avendo avuto l'opportunità di esaminare il progetto di legge, lo ha messo a confronto con la legge della Regione Toscana e intende sottoporre al relatore alcune osservazioni nate da tale esame. Trova che nella legge toscana i criteri di ineleggibilità e incompatibilità sono specificati meglio; circa la valutazione del progetto di partecipazione, nella legge della Toscana si punta più sul contenuto, mentre nel progetto presentato dal consigliere Mazza le priorità sono determinate con riferimento al soggetto che propone o accoglie il processo partecipativo; occorre inoltre chiarire ulteriormente che l'ente locale deve avere sempre l'ultima parola; infine, non è specificata bene la parte relativa alle procedure di finanziamento. Conclude ribadendo l'apprezzamento per i processi di partecipazione purché siano governati, altrimenti non hanno alcuna utilità, né per chi li propone né per gli enti a cui spetta attuare le decisioni che sono state oggetto di partecipazione.

Esce il consigliere Manfredini, entra il consigliere Varani.

Il consigliere BORGHI considera che il tema sia sicuramente importante, in quanto si basa sulla necessità di costruire un rapporto sempre maggiore di partecipazione tra amministrazione e cittadini. Merito di questo progetto di legge è anche di indurre a riflettere per verificare quanto in questa direzione è stato fatto finora, in particolare nelle varie leggi di settore approvate dall'Assemblea legislativa, e se è possibile migliorare il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni, senza che, ovviamente, venga pregiudicato il ruolo delle rappresentanze istituzionalmente elette. È rimasto colpito da alcuni dei temi emersi nell'udienza conoscitiva, che è stata particolarmente partecipata, da cui affiora la necessità di rendere i percorsi partecipativi più efficaci. Condivide pertanto la proposta del presidente di sentire qual'è il giudizio della Giunta sul progetto di legge, da cui auspica possano scaturire esiti positivi.

Esce il consigliere Zanca.

Il consigliere LEONI si rammarica di non essere stato presente all'udienza conoscitiva, a causa di altri impegni istituzionali. Nel merito del tema della partecipazione, ha potuto sperimentare, nella sua veste di consigliere comunale

di Modena, alcune esperienze di percorsi partecipativi, verso il quale si nutrivano particolari aspettative; invece, a suo parere, il percorso non ha avuto il risultato sperato, forse anche a causa di un atteggiamento non paritario, come auspica il consigliere Mazza, dell'Amministrazione comunale. Non è detto che da un esempio negativo si possa trarre la conclusione che non si può procedere, ma nella realtà spesso emergono le difficoltà concrete intorno ad un progetto. Rimane in attesa del giudizio della Giunta previsto per la prossima settimana e di un accordo di tutto il centrosinistra che, per il momento, non gli sembra ancora raggiunto.

Entra il consigliere Barbieri.

Il consigliere MAZZA apprezza che vi sia interesse da parte di tutte le forze politiche sul tema della partecipazione dei cittadini nella fase di adozione delle politiche pubbliche; ribadisce che nel progetto di legge è prevista la possibilità che, una volta terminato il percorso partecipativo, l'amministrazione possa ignorarne il risultato, salvo assumersene la responsabilità innanzi ai cittadini. La peculiarità della procedura contemplata nel progetto di legge è che si introduce un metodo di partecipazione democratica nuovo, che al momento non esiste: attualmente ci sono altre procedure di confronto, come quella di Agenda 21, ma manca la formalizzazione di un procedimento, così come manca la figura di un garante terzo che eserciti un controllo sullo svolgimento di tutta la procedura e non c'è un documento finale assunto autonomamente e presentato alle assemblee elettive. Con questa proposta di legge si cerca di fare un passo avanti; ricorda quanto accadde al Comune di Bologna che, senza nessuna regola, bocciò il progetto dell'Alta velocità. Successivamente si è realizzato un altro progetto che oggi è condiviso e i comitati, che erano contrari al progetto iniziale, oggi controllano che venga rispettato il protocollo di intesa raggiunto. In quel caso dunque fu possibile cambiare un progetto anche in assenza di regole e sicuramente la disponibilità di Ferrovie dello Stato a modificare il progetto fu determinante, ma se non ci fosse stata non ci sarebbe stato il potere di imporre un dialogo. Con questa proposta di legge si vuole definire un percorso chiaro e regolamentato, con un'autorità terza che vigili e la previsione di tempi certi per la conclusione dell'iter. Si dichiara disponibile ad attendere il parere della Giunta, anche nella prospettiva di predisporre eventuali emendamenti, nell'auspicio che si arrivi a una proposta condivisa. Ribadisce infine l'impegno a sentire Gioiellieri, coinvolgendo i commissari interessati, per conoscere meglio le opinioni e le proposte dei comuni e delle province.

La seduta termina alle ore 11,30.

Approvato nella seduta del 10 novembre 2009.

Il Segretario
Nicoletta Tartari

Il Presidente
Marco Lombardi