

I MODELLI DI GOVERNANCE REGIONALE: RAPPORTI REGIONE-SOCIETÀ CIVILE

MARTA PICCHI

I) Tutti gli Statuti approvati riportano indicazioni in tema di partecipazione della società civile, sebbene non sempre venga compiuta una netta distinzione fra principi generali e disposizioni di indirizzo o finalità principali dell'azione politica della Regione.

In tutti gli Statuti vi è il richiamo al principio di sussidiarietà sociale nell'accezione dell'art. 118, ult. co. Cost.; l'art. 1 St. Puglia è quello che ha recepito una formulazione forte di sussidiarietà sociale e non in termini meramente residuali.

Nell'individuazione dei destinatari della sussidiarietà sociale vengono utilizzate espressioni differenti: in generale è da sottolineare l'apertura ai "residenti" e a tutto il settore privato, comprese le imprese, e non soltanto al *no-profit*.

In alcuni Statuti viene richiamata l'espressione "cittadinanza attiva" spesso riferendola alle c.d. "categorie deboli".

In alcuni Statuti viene sottolineata l'importanza dell'informazione quale condizione preliminare per consentire l'effettiva partecipazione e per l'assunzione di decisioni effettivamente consapevoli.

II) Nella fase dell'impulso, in alcuni Statuti (Toscana) è prevista la possibilità di partecipare attraverso iniziative autonome rivolte all'amministrazione (interrogazioni), nonché di un apporto propositivo alle iniziative regionali: mancano, solitamente, garanzie procedurali.

La petizione è richiamata in tutti gli Statuti (tranne Toscana), senza garanzie: lo St. Campania prevedeva l'obbligo di esame e di fornire risposta scritta.

Relativamente all'iniziativa popolare (rinvio schema sul procedimento legislativo), l'esame è stato limitato alle previsioni volte a garantire questo strumento (mancata decadenza a fine legislatura, termine di esame, intervento sostitutivo di ciascun consigliere in caso di inerzia del Consiglio).

III) Nella fase dell'adozione delle decisioni, la disciplina delle consultazioni fa sorgere il problema del rapporto tra legge e regolamento interno del Consiglio; la competenza è, invece, sicuramente legislativa per gli atti del Presidente e della Giunta regionale.

In tutti gli Statuti si afferma l'apertura delle commissioni verso la società civile: a tal fine sono previste indagini conoscitive ed udienze pubbliche disciplinate compiutamente in tutti gli Statuti. Il Piemonte prevede, inoltre, la possibilità per le commissioni di svolgere sopralluoghi o delegarvi alcuni dei propri componenti secondo le modalità previste dal regolamento interno; la Toscana prevede la facoltà di disporre ispezioni.

L'istituto dell'istruttoria pubblica (Toscana, Emilia-Romagna) comporta un aggravamento del procedimento di formazione delle fonti regionali (legittimo secondo la sent. 379/2004), garantendo però la partecipazione.

Pressoché generalizzata è la previsione del concorso delle forze sociali ed economiche e delle organizzazioni sindacali (oltre che degli enti territoriali) alla determinazione degli obiettivi della programmazione economico-sociale e territoriale.

Per quanto concerne la pubblicità dei lavori delle commissioni, in alcuni Statuti niente viene detto (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio); in altri si rinvia al regolamento (Calabria, Liguria, Marche, Umbria); in Toscana si prevede la pubblicità delle sedute; il Piemonte la esclude per le sedute delle commissioni in cui si procede alla stesura e

all'approvazione di documenti, relazioni e pareri.

IV) I principi di trasparenza, pubblicità delle procedure, legalità, imparzialità, efficienza, efficacia, responsabilità, economicità, semplificazione sono richiamati, in diversa misura, in tutti gli Statuti.

Il Lazio (e la Campania) demanda al legislatore il compito di prevedere strumenti per la prevenzione e la risoluzione stragiudiziale dei conflitti tra i cittadini e l'amministrazione regionale.

Lo Statuto della Toscana ha previsto l'accesso agli atti amministrativi senza obbligo di motivazione (legittimo secondo la sent. 372/2004).

In tema di procedimento amministrativo, in alcuni Statuti si è andati oltre le previsioni della l. n. 241/1990 non richiamando solo il principio del contraddittorio, ma prevedendo l'obbligo di conclusione entro un termine certo e l'individuazione del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento (Statuto Toscana).

Toscana ed Emilia-Romagna hanno previsto l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, anche a contenuto generale, ad eccezione di quelli meramente esecutivi (previsioni legittime per le sentt. n. 372/2004 e 379/2004).

V) In sede di verifica degli effetti delle politiche regionali e di controllo dell'azione pubblica, la pubblicità degli strumenti individuati per verificare in via preventiva l'adeguatezza delle scelte politiche (analisi di fattibilità, ATN, AIR), facendoli confluire nel preambolo degli atti normativi, consentirebbe la trasparenza e il controllo diffuso da parte dell'intera collettività. Analoga considerazione vale per la pubblicità di strumenti quali le clausole valutative, che consentono di riscontrare i risultati delle scelte politiche compiute.

Alcune Regioni hanno previsto che gli organi espressione della partecipazione sociale contribuiscano a verificare gli effetti delle politiche regionali: la Puglia con la Conferenza Regionale Permanente per la Programmazione Economica, Territoriale e Sociale e la Toscana con la Conferenza permanente delle autonomie sociali.

VI) Otto Statuti (eccetto l'Umbria) hanno previsto l'istituzione di un organismo di consultazione della Regione con riferimento alle tematiche del mondo dell'economia e del lavoro. Vi sono alcune differenze in ordine alla denominazione, ai poteri (consultivo; Liguria e Marche prevedono anche un potere di iniziativa), alla composizione (in alcuni casi anche le autonomie funzionali; l. r. Veneto n. 11/2005 lo configura come organo a composizione mista) all'organo regionale presso il quale viene istituito.

Alcune Regioni hanno previsto ulteriori organi (consulte ed osservatori) per tutelare attraverso funzioni consultive o informative i diritti e le politiche enunciate a livello statutario.

VII) L'analisi comparata con esperienze straniere e con le esperienze degli enti locali si è soffermata prevalentemente sull'istituto del bilancio partecipato (1989 Porto Alegre; vari Comuni italiani; Regione Lazio in forma sperimentale dal 2005), sulle udienze pubbliche e sulle consulte cittadine.

VIII) Problematiche da risolvere e indicazioni *de iure condendo*.

Le riforme operate a partire dall'inizio degli anni '90 spingono verso un modello di "amministrazione integrata" delle Regioni con le autonomie sociali e con le autonomie territoriali e istituzionali presenti sul territorio.

Nella passata stagione statutaria era stato dato un largo spazio agli istituti di partecipazione, sebbene dette previsioni siano rimaste inattuato, preferendo ricorrere ad altri strumenti, quali l'istituzione di conferenze di confronto con gli enti locali, le forze economiche e le formazioni sociali: la dottrina prevalente ritiene necessario potenziare gli strumenti di partecipazione già esistenti per renderli efficaci, individuando le cause che ne hanno impedito l'applicazione e, di conseguenza, i possibili correttivi, piuttosto che istituirne di nuovi.

La partecipazione presuppone interlocutori informati: è, quindi, necessaria una previsione statutaria del diritto di tutti ad essere adeguatamente informati, demandando al legislatore l'individuazione di come dare effettività a questo diritto.

Per la petizione si può pensare ad un termine entro il quale deve essere compiuto l'esame, nonché l'obbligo di fornire una risposta scritta e motivata a fronte di istanze e interrogazioni.

Relativamente all'iniziativa popolare occorre introdurre previsioni di garanzia come ad esempio la non decadenza alla scadenza della legislatura e un termine entro il quale deve essere esaminata.

E' opportuno prevedere che le commissioni consiliari discutano con i consultati le proposte da loro presentate, precisando che, dalla discussione, non può derivare alcun vincolo per gli organi decidenti.

Per contrastare la scarsa partecipazione delle categorie c.d. "deboli" si può pensare di istituire un'apposita Commissione consiliare.

Trasparenza, pubblicità e informazione sono i presupposti per consentire una partecipazione diffusa alla realizzazione della politica della Regione, all'esplicazione della sua attività amministrativa, come pure per permettere di verificare il rispetto dei principi fondamentali dell'azione amministrativa - legalità, buon andamento ed imparzialità - enunciati in Costituzione. Il riconoscimento a tutti - cittadini e non - del diritto di accedere ai documenti amministrativi, nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati, senza obbligo di motivazione, unitamente ad un rafforzamento delle garanzie poste a presidio del "giusto procedimento" e ad un'estensione dell'obbligo di motivazione a tutti gli atti amministrativi, eccettuati quelli meramente esecutivi costituiscono strumenti per garantire la trasparenza dei processi decisionali e consentire un'effettiva partecipazione nella fase dell'attuazione delle politiche della Regione.

La previsione di nuovi istituti partecipativi presuppone per un verso la delimitazione di temi specifici di interesse diffuso delle comunità e, quindi, una regolamentazione e, per un altro, il pluralismo, allo scopo di evitare la partecipazione interessata in grado di alterare il meccanismo partecipativo, ovvero che i soggetti forti abbiano la possibilità di duplicare il loro intervento sia a livello di Giunta che di Consiglio, a discapito dei soggetti più deboli.

Vista la natura degli strumenti di partecipazione è opportuna l'estensione ai residenti (non vi sono state impugnazioni dinanzi alla Corte costituzionale), come utile strumento di integrazione. In ogni caso il criterio da utilizzare per i nuovi strumenti di partecipazione è quello della "prossimità" per coinvolgere le persone nei luoghi dove trascorrono parte importante del loro tempo.

Relativamente alle udienze pubbliche e alle consulte cittadine occorre valutare il grado di vincolatività da dare alla consultazione compiuta: realizzarle come strumenti di consenso, di informazione oppure consentire deliberazioni come atti più incisivi a livello istituzionale?

Le consultazioni possono essere compiute per via telematica?

L'introduzione del bilancio partecipato e in generale i c.d. strumenti di

partecipazione economica pongono alcuni problemi: allungamento dei tempi di adozione dell'atto; costo delle assemblee di presentazione e discussione; la partecipazione deve essere garantita a tutti, evitando possibili distorsioni.

I CREL (Conferenza permanente delle autonomie sociali) devono essere organi misti (Veneto) o luoghi di rappresentanza, come sembra preferibile, degli interessi dei soli attori sociali?

Quali attori sociali possono essere chiamati nella composizione dei CREL. Le sole componenti organizzate (Libro Bianco sulla *Governance* europea del 2001), oppure andare oltre questa cerchia (programma di governo della VII legislatura del Presidente Martini), tenendo conto della crisi dei tradizionali strumenti della partecipazione (partiti, sindacati, organismi rappresentativi del mondo del lavoro) e della crescita di nuove realtà (associazioni di volontariato) che si stanno sempre di più consolidando anche in forme non organizzate secondo i modelli classici (comitati spontanei, movimenti, ecc.)?

All'interno dei CREL si deve dare spazio anche al Terzo settore (l. r. Piemonte n. 43/1994)?

Quali criteri adoperare nell'individuazione delle diverse categorie?

Devono farvi parte anche le autonomi funzionali?

I CREL devono avere poteri soltanto consultivi o anche di iniziativa (analogamente al CNEL nazionale)?

I CREL possono essere organi consultivi sia della Giunta che del Consiglio?

Individuazione della tipologia di atti sui quali sembra opportuna una pronuncia dei CREL: documenti economici, leggi, atti di programmazione. Se ne devono aggiungere altri?

Distinzione fra pareri obbligatori e facoltativi (in questo secondo caso chi può richiederli?); opportunità di prevedere un termine per la risposta.

Sembra opportuno attribuire anche la funzione di verifica degli esiti delle politiche regionali, evitando la sovrapposizione con altri possibili organi (commissione di controllo nello Statuto della Toscana).

Votazioni a maggioranza con indicazione delle opinioni dissenzienti, oppure in caso di mancanza dell'unanimità si dà conto di tutte le posizioni motivandole (come per il CNEL)? Soluzione da valutare anche per contenere la possibilità di sentire le istanze della società civile per via autonoma, visto che questo potere delle commissioni non può essere annullato (evitare quindi di favorire i soggetti più forti).

Accorgimenti in Statuto per evitare che i CREL abbiano scarso peso come il CNEL a livello nazionale (mancano previsioni negli Statuti).

Rimane l'opportunità di prevedere Consulte settoriali (ambiente, problemi disabilità, sulla famiglia, ecc.)?