

Deliberazione della Giunta Regionale 29 settembre 2014, n. 11-357

D.G.R. n. 17-6936 del 23.12.2013. Il Documento strategico di indirizzi per la redazione del Piano regionale dei trasporti: approvazione delle linee guida per un modello metodologico ed organizzativo del processo partecipativo.

A relazione dell'Assessore Balocco:

Premesso che:

- il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante «disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio», incardina su undici obiettivi tematici il Quadro Strategico Comune, inteso come uno strumento per assicurare una programmazione strategica coerente per tutti i Fondi, ed introduce nuove disposizioni relative alla condizionalità, da soddisfare entro il 31 dicembre 2016, per migliorare i risultati e per garantire che i finanziamenti comunitari creino forti incentivi per conseguire gli obiettivi della Strategia stessa;

- in materia di mobilità sostenibile e trasporti trovano collocazione l'obiettivo tematico 4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" e l'obiettivo tematico 7 "Promuovere il trasporto sostenibile ed eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete" ed in riferimento a quest'ultimo viene configurata quale condizionalità ex ante l'adozione di un Piano dei trasporti che conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri (compreso il trasporto pubblico a livello regionale e locale) sostiene lo sviluppo dell'infrastruttura e migliora l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale TEN-T;

- al fine di garantire la condizionalità ex ante prescritta dal suddetto Regolamento (UE) n. 1303/2013 ed avendo partecipato ai lavori del Gruppo 3 Trasporti gestito dal Ministero per lo Sviluppo Economico, Dipartimento Politiche di Sviluppo (DPS) con l'obiettivo di coordinare ad ogni livello istituzionale le azioni dirette al suo soddisfacimento, è stato condiviso con il Ministero un cronoprogramma, che prevede l'approvazione, da parte della Giunta regionale, di un documento strategico di indirizzi per la redazione del Piano regionale dei trasporti entro il 31 dicembre 2013 e l'approvazione del Piano regionale dei trasporti entro il 31 dicembre 2016;

- la Giunta regionale ha rispettato il suddetto cronoprogramma, approvando la deliberazione del 23 dicembre 2013, n. 17-6936 «Approvazione del Documento strategico di indirizzi per la redazione del Piano regionale dei trasporti in conformità alla legge regionale 4 gennaio 2000, n. 1 "Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422"»;

- il richiamato Documento strategico di indirizzi, delineando gli orientamenti per lo sviluppo dei trasporti in un'ottica di sostenibilità in coerenza con gli indirizzi nazionali e comunitari, dispone, in particolare, che il nuovo Piano regionale dei trasporti assuma le caratteristiche di uno strumento di indirizzo strategico a lungo termine e persegua quali sue strategie, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, la creazione di un sistema di mobilità accessibile, integrato ed intermodale attraverso l'eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete e la programmazione della mobilità e del trasporto a basso impatto ambientale e ad alta efficienza;

- il Documento strategico dispone, inoltre, che il nuovo Piano persegua la sostenibilità nelle sue tre declinazioni, muovendosi dal presupposto che uno sviluppo sostenibile richieda uno sviluppo economico che sia compatibile con la protezione ambientale e le esigenze sociali;

considerato che:

- il nuovo Piano regionale dei trasporti si identifica come un piano processo e si configura come un documento aperto ed uno strumento flessibile, capace di adattarsi nel tempo in continua evoluzione e la cui redazione si sviluppa attraverso un percorso partecipativo nell'ambito del quale anche l'individuazione degli scenari alternativi si traduce in una concreta analisi di opzioni strategiche scaturenti dal confronto;

- la partecipazione dei cittadini "alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici" è sancita dallo Statuto regionale quale "condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini";

- per essere efficace la partecipazione deve essere un processo organizzato che garantisca la rappresentanza e la rappresentatività dei soggetti coinvolti e che diventi un elemento intrinseco del processo decisionale, al fine di rendere istituzionalmente condivise le diverse fasi del processo e la costruzione del consenso, e garantire, quindi, una visione condivisa dello sviluppo integrato del territorio;

- a tale fine, si ritiene di approvare «Le linee guida per un modello metodologico ed organizzativo del processo partecipativo per la redazione del Piano regionale dei trasporti e del Rapporto ambientale», allegato al presente provvedimento (Allegato A), costituendone parte integrante;

considerato, infine, che:

- si ritiene, in virtù della loro competenza istituzionale, di dare mandato agli uffici della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica a mettere in atto le attività necessarie per l'attuazione degli indirizzi impartiti dal Documento in allegato (Allegato A), coinvolgendo le Direzioni regionali, gli Enti regionali, per le materie di competenza, ed i soggetti giuridici, nel rispetto della normativa vigente;

- il presente provvedimento non comporta ulteriori oneri al bilancio regionale, in quanto di natura prettamente organizzativa;

visti:

- il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante «disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio»;

- la deliberazione della Giunta regionale del 23 dicembre 2013, n. 17-6936 «approvazione del Documento strategico di indirizzi per la redazione del Piano regionale dei trasporti in conformità

alla legge regionale 4 gennaio 2000, n. 1 “Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422”»;

tutto ciò premesso,

la Giunta regionale, unanime,

delibera

per le motivazioni di cui in premessa,

- di approvare «Le linee guida per un modello metodologico ed organizzativo del processo partecipativo per la redazione del Piano regionale dei trasporti e del Rapporto ambientale», allegato al presente provvedimento (Allegato A), costituendone parte integrante, al fine di delineare gli orientamenti per la definizione di un processo partecipativo efficace ed organizzato che garantisca la rappresentanza e la rappresentatività dei soggetti coinvolti e che diventi un elemento intrinseco del processo decisionale in conformità al Documento strategico di indirizzi per la redazione del Piano dei Trasporti approvato con D.G.R. n. 17-6936 del 23.12.2013;

- in virtù della loro competenza istituzionale, di dare mandato agli uffici della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica a mettere in atto le attività necessarie per l'attuazione degli indirizzi impartiti dal Documento in allegato (Allegato A), coinvolgendo le Direzioni regionali, gli Enti regionali, per le materie di competenza, ed i soggetti giuridici, nel rispetto della normativa vigente.

Il presente provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto e dell'articolo 5 della L.R. n. 22/2010.

(omissis)

Allegato

LINEE GUIDA PER UN MODELLO METODOLOGICO ED ORGANIZZATIVO DEL PROCESSO PARTECIPATIVO E DI COMUNICAZIONE PER LA REDAZIONE DEL PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI E DEL RAPPORTO AMBIENTALE

PREMESSE

La Giunta regionale con la deliberazione del 23 dicembre 2013, n. 17-6936 «Approvazione del Documento strategico di indirizzi per la redazione del Piano regionale dei trasporti in conformità alla legge regionale 4 gennaio 2000, n. 1 “Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422”», ha delineato gli orientamenti per lo sviluppo dei trasporti in un’ottica di sostenibilità in coerenza con gli indirizzi nazionali e comunitari.

Il suddetto Documento strategico ha disposto, in particolare, che il nuovo Piano regionale dei trasporti assuma le caratteristiche di uno strumento di indirizzo strategico a lungo termine e persegua quali sue strategie, nell’ottica dello sviluppo sostenibile, la creazione di un sistema di mobilità accessibile, integrato ed intermodale attraverso l’eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete e la programmazione della mobilità e del trasporto a basso impatto ambientale e ad alta efficienza. A tal fine, ha previsto, inoltre, che il nuovo Piano persegua la sostenibilità nella sue tre declinazioni, muovendosi dal presupposto che uno sviluppo sostenibile richieda uno sviluppo economico che sia compatibile con la protezione ambientale e le esigenze sociali.

Il nuovo Piano regionale dei trasporti si identifica come un piano processo e si configura come un documento aperto ed uno strumento flessibile, capace di adattarsi nel tempo in continua evoluzione e la cui redazione si sviluppa attraverso un percorso partecipativo nell’ambito del quale anche l’individuazione degli scenari alternativi si traduce in una concreta analisi di opzioni strategiche scaturenti dal confronto.

Per essere efficace la partecipazione deve essere un processo organizzato che garantisca la rappresentanza e la rappresentatività dei soggetti coinvolti e che diventi un elemento intrinseco del processo decisionale, al fine di rendere istituzionalmente condivise le diverse fasi del processo.

Il presente documento delinea gli indirizzi per orientare le azioni finalizzate a strutturare il processo di partecipazione tale da garantire una visione condivisa dello sviluppo integrato del territorio e, quindi, la costruzione condivisa del Piano regionale di trasporti e del Rapporto ambientale.

1. IL CONTESTO GIURIDICO

La partecipazione dei cittadini “alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici” è sancita dallo Statuto regionale (articolo 2, comma 2) quale “condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini”.

Il tema della partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini e dei diversi attori della società civile nei processi decisionali è stato oggetto di un’attenzione sempre maggiore negli ultimi trent’anni ed è oggi uno degli argomenti centrali del dibattito comunitario e nazionale sullo sviluppo sostenibile. Esso si colloca nel più generale quadro delle trasformazioni della politica democratica, ovvero all’interno del processo di evoluzione dal concetto di government a quello di governance, in quanto rappresenta la risposta delle istituzioni alla crescente domanda di trasparenza e di apertura sull’operato pubblico.

Da più di vent’anni il tema della partecipazione ai fini di una buona governance rappresenta un riferimento sempre presente nel quadro normativo programmatico comunitario, internazionale e nazionale, in quanto i governi e le organizzazioni internazionali da tempo hanno compreso l’importanza di stabilire un colloquio informato tra autorità, amministrazioni e cittadini.

Una tappa decisiva per l'affermazione e la diffusione a livello internazionale del tema della partecipazione è rappresentata dalla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro (1992), che ha sancito per la prima volta il coinvolgimento dei cittadini nella politica ambientale, quale principio cardine dello sviluppo sostenibile. La successiva evoluzione normativa testimonia la volontà di muoversi verso una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche.

A partire dalla Conferenza di Rio sullo sviluppo sostenibile si è, infatti, strutturato un processo globale e sistematico di crescita dell'informazione e partecipazione pubblica alle scelte in materia ambientale. La Convenzione di Aarhus (1998) ha costituito una sintesi e allo stesso tempo un nuovo motore di questo sviluppo, definendo un nuovo modello di governance ambientale, fondato su tre pilastri: l'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia.

La Comunità europea ha effettuato una sistematica revisione della sua normativa ambientale per adeguarla alla Convenzione di Aarhus. Un primo fondamentale passo è stato costituito dalla direttiva 2003/4/CE "sull'accesso all'informazione ambientale" e dalla direttiva 2003/35/CE "che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale".

Il legislatore italiano ha intrapreso la riorganizzazione della legislazione italiana in materia ambientale, dapprima con il decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 195, che ha dato attuazione alla direttiva 2003/4/CE; e successivamente con il decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, che ha dato completa attuazione al loro recepimento, introducendo i principi fondamentali di sviluppo sostenibile; prevenzione e precauzione; "chi inquina paga"; sussidiarietà; libero accesso alle informazioni ambientali.

La Regione Piemonte si è dotata di una propria normativa in materia di procedura di VIA, anticipando quella statale, approvando la legge regionale del 14 dicembre 1998, n. 40 "Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione", in conformità alle direttive dell'Unione Europea.

Nel tempo, il coinvolgimento dei cittadini, realizzato innanzitutto mediante la conoscenza delle scelte che devono essere effettuate e degli elementi di valutazione delle stesse in termini di loro impatto sull'ambiente, ha assunto una portata più ampia, oltrepassando i confini della materia di carattere ambientale ed arrivando a coinvolgere anche gli ambiti sanitari, economici e sociali, finendo con il consentire una partecipazione "informata" che garantisce la possibilità di intervenire attivamente nell'intero processo decisionale. Un riferimento ormai affermato in tal senso è Il Libro Bianco della Commissione Europea sulla Governance (2001) che sottolinea: "La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche".

2. GLI OBIETTIVI DEL PROCESSO PARTECIPATIVO

In linea con l'attuale contesto della pianificazione partecipata, gli indirizzi che intende delineare il presente documento mirano a strutturare il percorso partecipativo a supporto del Piano regionale di trasporti e del Rapporto ambientale per consentirne la più piena adesione.

La pianificazione, come qualunque politica pubblica, va intesa come un processo che si articola in diverse e precise fasi: la fase che riguarda la definizione degli obiettivi e delle politiche; la fase di attuazione; la fase di valutazione.

L'approvazione del Documento strategico di indirizzi del 23 dicembre 2013 ha segnato il momento di avvio delle procedure per la definizione delle strategie, vale a dire per la redazione del Piano regionale dei trasporti e del Rapporto ambientale.

La scelta della loro contestuale costruzione è da rinvenire nel principio chiave della sostenibilità che è assunto come elemento intrinseco delle politiche dei trasporti e della mobilità, in linea con gli orientamenti comunitari rivolti alla piena realizzazione di uno sviluppo sostenibile (Strategia Europa 2020, crescita sostenibile).

Il Piano regionale, infatti, si permea fin dalla sua origine della tematica ambientale, creando uno stretto legame con la procedura di VAS, che non si limiterà ad essere un mero strumento di valutazione ambientale delle ricadute delle azioni del Piano sulle componenti ambientali. Tale interconnessione si traduce non soltanto in una mutuata condivisione di obiettivi e di indicatori; ma consentirà ad entrambi i documenti, il Piano ed il Rapporto, di muoversi parallelamente indirizzandosi, sostenendosi ed integrandosi reciprocamente, in nome della sostenibilità. È garantita, così, l'autonomia dei due processi e, nello stesso tempo, è realizzato il loro positivo coordinamento.

L'ulteriore scelta di seguire un processo di costruzione di una visione condivisa, presuppone che la partecipazione sia assunta preventivamente come parte integrante dell'attività di pianificazione e come condizione essenziale della sua realizzazione e gestione.

La partecipazione diventa così elemento intrinseco del processo decisionale.

La costruzione del percorso condiviso, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto, informazione e comunicazione, consente alla pubblica amministrazione di rendere istituzionalmente condivise le strategie, assicurandone la coerenza e prevenendo i conflitti, nonché di confermare il proprio ruolo di garante dell'interesse collettivo.

Per essere efficace la partecipazione deve essere un processo organizzato al fine di garantire il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. Per questo è necessario che il metodo partecipativo determini strutturalmente il processo decisionale. È questa una scelta di fondo che comporta la chiarezza dei criteri in base ai quali si verifica la rappresentanza e la rappresentatività dei soggetti coinvolti nel processo partecipativo; la definizione dei ruoli e dei tempi; la specificazione degli ambiti di interesse; l'individuazione degli strumenti a supporto della decisione.

Tale approccio metodologico affianca la procedura per la VAS, accompagnando il suo sviluppo nel rispetto delle prescrizioni normative ed arricchendone il contenuto, in nome delle tre declinazioni della sostenibilità.

3. L'ORGANIZZAZIONE DEL PROCESSO: ATTORI COINVOLTI

L'efficacia di un progetto partecipato dipende da molti fattori e condizioni, dal livello di partecipazione dei vari attori, l'intersectorialità degli apporti, le varie fasi, i metodi, i tempi, e soprattutto la rappresentatività, che costituiscono elementi cruciali nel momento in cui si ricercano soluzioni per problemi complessi come quelli legati alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

La gamma di soggetti chiamati a fare parte del processo dovrebbe, pertanto, essere la più ampia e inclusiva possibile, in quanto ogni attore sociale, economico e istituzionale, e singolo cittadino, è direttamente e indirettamente destinatario di scelte pubbliche; inoltre ogni attore, categoria è fonte di possibili problemi ma anche di possibili soluzioni e apporti utili, da singoli progetti di quartieri a progetti strategici di area vasta.

Il concetto principale alla base del loro coinvolgimento è che ciascuno partecipi a un momento del processo decisionale; i diversi attori sono coinvolti e lavorano rispetto alla materia sulla quale esprimono il maggiore livello di competenza, di interesse e/o di rappresentatività ma, contemporaneamente, sono pezzi di uno stesso puzzle, componenti di una rete di soggetti in fase di elaborazione collettiva e corale di uno strumento destinato a disegnare il profilo di identità di una collettività e il futuro sviluppo del suo territorio. Da qui l'idea di un sistema di informazioni che consenta accessi separati per materie di interesse ma anche una visione complessiva dei contenuti e delle modalità con cui procede il processo di pianificazione.

Nel processo di coinvolgimento occorre riconoscere pari dignità ai soggetti pubblici e privati che partecipano, indipendentemente dalle dimensioni istituzionali, dalle capacità di investimento e dalla data di adesione al progetto di pianificazione strategica.

Al fine di programmare un percorso adeguato, diventa quindi necessario analizzare chi, perché e quando chiamare mediante una mappatura-analisi degli attori da coinvolgere, cioè coloro che sono direttamente o indirettamente interessati dalla questione. Obiettivi, strategie, attività e strumenti varieranno a seconda che gli attori coinvolti siano le istituzioni locali (enti locali del territorio, camera di commercio, aziende sanitarie, ecc.), i soggetti competenti in materia ambientale, i soggetti portatori di interesse (economici, sociali, ambientali ecc.), fino alla cittadinanza intesa in senso indistinto. Occorrerà individuare i soggetti in grado di rappresentare tutti gli interessi e i punti di vista in gioco per la definizione delle linee di sviluppo del territorio e, quindi, gestirne il rapporto tra differenti ruoli di competenza, rappresentatività e rappresentanza.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei cittadini, occorre esercitare regolarmente un'azione di informazione costante volta a fornire il quadro complessivo dei contenuti in via di definizione e delle modalità con cui procede il processo di pianificazione.

L'approccio scelto mira ad addivenire ad una pianificazione che si configura come l'esito di un processo pluralistico e partecipato, aperto cioè alla concertazione fra le istituzioni pubbliche ed al confronto con gli stakeholder, ed attento all'ascolto dei cittadini; e che si costruisce parallelamente alla verifica della compatibilità ambientale, coordinandosi con quanto prescritto dalla normativa regionale, nazionale e comunitaria.

4. L'ORGANIZZAZIONE DEL PROCESSO: RUOLI E TEMPI

La mobilitazione degli attori è un mezzo per produrre coinvolgimento, discussione organizzata tra i soggetti coinvolti e decisioni condivise. È la condivisione una delle condizioni indispensabili affinché le decisioni prese siano attuabili con maggiore rapidità e minori imprevisti, rispetto a quelle prese in modo unilaterale in virtù delle prerogative istituzionali della pubblica amministrazione.

La mobilitazione deve essere organizzata in modo da definire preventivamente i ruoli ed i tempi di partecipazione, tenendo conto di tre livelli differenti di interlocutori: i soggetti competenti in materia ambientale, gli enti locali territorialmente interessati e gli enti confinanti e transfrontalieri, i soggetti e di settori del pubblico interessati all'iter decisionale (stakeholder).

Prevedere la partecipazione dei soggetti alla definizione collettiva di una generale visione, aumenta l'efficienza e l'efficacia dei processi decisionali e rende la fase attuativa più stabile nel tempo, quindi maggiormente affidabile.

Le convergenze interistituzionali, in particolare, sono indispensabili per disegnare i contenuti strategici con modalità tali che, a conclusione del percorso di elaborazione, diventino vincolanti per tutti i soggetti e per evitare che, nel rispetto del principio della continuità amministrativa, il cambiamento di equilibri politici possano rimettere in discussione le decisioni assunte.

Nella distinzione dei ruoli, di primaria importanza è la definizione chiara di ciò che spetta al Coordinatore del processo: definire e circoscrivere i ruoli, rendere trasparente l'obiettivo di ciascun attore nelle fasi del processo e la natura del contributo richiesto ai partecipanti; tenendo conto che, a volte, gli attori coinvolti possono essere chiamati a svolgere diversi ruoli.

La definizione di scadenze e di risultati precisi, nonché il rispetto dei tempi definiti, rappresentano un elemento chiave per creare e mantenere alto un livello adeguato di mobilitazione degli attori e di condivisione delle scelte. L'agenda dei lavori deve essere definita in modo congiunto con tutti i soggetti, preservando al coordinatore la funzione di leadership del processo: le decisioni che possono indirizzare il futuro spettano a chi ha titolo per farlo e che ne risponde di fronte ai cittadini. Il fine è quello di impostare, con trasparenza e pubblicità, il processo, fin dalla sua apertura, definendo norme di comportamento chiare ed ispirate al principio della ragionevolezza, cui tutti dovranno attenersi.

5. L'ORGANIZZAZIONE DEL PROCESSO: AMBITI DI INTERESSE

La complessità dei temi rende necessario identificare preliminarmente gli ambiti di interesse dei diversi attori e il contributo loro richiesto nelle varie fasi.

Occorre effettuare una valutazione preventiva dei temi da discutere, degli obiettivi da perseguire e dei fattori che possono favorire o limitare il percorso di partecipazione. L'adeguata valutazione di ciò che si vuole ottenere come risultato finale contribuisce a disegnare in modo più appropriato il processo, gli ambiti di interesse dei diversi attori e il contributo richiesto nelle varie fasi della costruzione del piano, il numero di incontri, le modalità di lavoro, i tempi a disposizione.

In riferimento a ciascun ambito, occorre altresì rendere accessibile a tutti gli attori le conoscenze tecniche e normative e le informazioni disponibili, quale valore aggiunto per garantire l'efficacia del percorso di partecipazione.

Per il confronto partecipativo, che potrà prevedere specifici momenti di approfondimento, assumeranno interesse, in particolare, le tematiche relative alle fasi di analisi e di definizione di scenari, obiettivi e alternative e quelle di individuazione delle priorità a medio-lungo termine. Le analisi indispensabili a capire quali sono le alternative tra le quali è possibile scegliere rientrano nell'ambito specifico di competenza degli esperti, che ne rispondono in termini di correttezza tecnica e di indipendenza di valutazione.

Per quanto riguarda la materia prettamente ambientale, il processo di coinvolgimento è quello dettato dalla normativa sulla procedura di VAS, ai sensi della quale la proposta di Piano ed il Rapporto ambientale sono messi a disposizione dei soggetti competenti in materia ambientale e dei settori di pubblico interessato al fine di raccogliere pareri e osservazioni, oltre che dell'autorità preposta alla VAS ai fini della valutazione ambientale complessiva.

6. L'ORGANIZZAZIONE DEL PROCESSO: GLI STRUMENTI A SUPPORTO

Il processo di partecipazione può essere gestito mediante strumenti per il confronto utilizzati a seconda dell'ambito di discussione e degli attori coinvolti ed accompagnati da strumenti di informazione.

Gli strumenti di confronto più diffusi, tratti dalla letteratura e dalle esperienze pubblicate, sono:

FORUM SETTORIALI E MULTISTAKEHOLDER, sono luoghi aperti di discussione e partecipazione, strutturati in diverse fasi e con gruppi di lavoro tematici di approfondimento. Con l'avvento della tecnologia digitale, della e-democracy e lo sviluppo dei social network, sono sempre più numerosi i forum gestiti on line;

GRUPPI DI LAVORO/WORKSHOP/LABORATORI TEMATICI, sono gruppi ristretti che discutono ed analizzano specifici temi ed elaborano idee, al fine di potere affrontare in modo adeguato vari aspetti;

BRAINSTORMING, è una discussione aperta e spontanea di piccoli gruppi per generare idee in un contesto "non pregiudiziale". Ogni contributo è considerato adeguato in quanto può stimolare nuove idee che, attraverso l'associazione mentale di significati, possono diventare via via più definite, fino al raggiungimento della soluzione considerata come la migliore;

FOCUS GROUP, consiste nel riunire un ristretto gruppo di persone al quale si chiede di approfondire e sviluppare un dibattito-confronto attorno ad un tema specifico con apposite domande di lavoro. Possono essere fatti anche focus group on line;

ANALISI SWOT PARTECIPATA permette di individuare i principali fattori interni ed esterni per raggiungere un obiettivo. L'analisi SWOT è la modalità di analisi qualitativa per valutare i punti di forza (Strengths), debolezza (Weaknesses), le opportunità (Opportunities) e le minacce/rischi (Threats).

Nell'impostare un processo partecipato è, altresì, importante definire e attuare uno specifico percorso di comunicazione/informazione, attraverso, in particolare, la realizzazione di un sito web dedicato, la pubblicazione on line dei materiali relativi a ciascuna fase, la diffusione di comunicati stampa, le presentazioni pubbliche e l'organizzazione di convegni e seminari.

È buona regola utilizzare una combinazione dei diversi strumenti, in modo che sia possibile garantire a tutti gli attori una comune e condivisa base di conoscenze, sia a livello generale che in termini di approfondimento tematico.

7. LA GESTIONE INTERNA DEL PROCESSO

Nel gestire il processo decisionale partecipativo, il Coordinatore non può prescindere da un parallelo percorso di coinvolgimento che interessa la propria struttura organizzativa, nei suoi duplici livelli, politico e tecnico.

Il processo di coinvolgimento politico interno, nelle sue articolazioni, Giunta regionale e Consiglio regionale, deve prevedere momenti di informazione e comunicazione aggiuntivi rispetto a quelli dettati dalla normativa, al fine di garantire una partecipazione attiva che accompagna l'intero processo di elaborazione. In particolare, la partecipazione del Consiglio regionale fin dalle prime fasi di costruzione del Piano consentirà una progressiva e crescente condivisione delle strategie tale da condurre all'approvazione finale, di competenza consiliare, quale naturale conclusione del processo decisionale.

Il coinvolgimento e la partecipazione del livello tecnico sono finalizzati a garantire l'intersettorialità del piano e l'integrazione della sue politiche e consentono di aumentarne la fattibilità e perseguire un uso efficiente delle risorse disponibili.

CONCLUSIONI

Il ruolo di una moderna pubblica amministrazione nei processi di pianificazione non è più quello di costruire il piano e di realizzarne le azioni da sola, ma di promuovere, facilitare e coordinare le attività di diversi soggetti su tre aspetti centrali: leadership, partenariato e partecipazione.

Questo significa esercitare un ruolo di governance, ovvero un'amministrazione che definisce la propria missione istituzionale non più esclusivamente rispetto alle sue responsabilità e attività normative, ma come catalizzatore e gestore dello sviluppo di un sistema economico, sociale territoriale e ambientale con una visione molto più ampia per quanto riguarda i compiti e le attività di cui si fa carico.

L'approccio partecipativo non priva la pubblica amministrazione del suo ruolo istituzionale. Tale ruolo è e resta quello di prendere le decisioni di propria competenza e di renderne conto ai cittadini. La pianificazione partecipata deve dunque diventare, per tutti i soggetti istituzionali coinvolti, il quadro di riferimento per l'assunzione di qualsiasi decisione rilevante per lo sviluppo futuro della comunità locale.

La partecipazione dei cittadini consente di promuovere il loro senso di appartenenza e di fiducia nelle istituzioni, assurgendo a processo di responsabilizzazione collettiva e di progressivo patrimonio di cultura condivisa.