CITTA' DI TORINO

MOZIONE N° 77

Approvata dal Consiglio Comunale in data 18 dicembre 2023

OGGETTO: ACCOMPAGNAMENTO ALLA DELIBERAZIONE N. DEL 837/2023 (PGC 33143/2023) "DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE (D.U.P.) - PERIODO 2024-2026 (ARTICOLO 170, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 267/2000). APPROVAZIONE." - PARTECIPAZIONE E ACCOUNTABILITY SOCIALE PER COSTRUIRE IL DOMANI DI TORINO INSIEME AI CITTADINI.

Il Consiglio Comunale di Torino,

PREMESSO CHE

- la nostra città e il nostro Paese, hanno l'occasione, attraverso i fondi PNRR di realizzare interventi di sistema di rigenerazione della città e delle comunità per rendere le città più smart e più inclusive da un punto di vista edilizio, sociale, ambientale ed energetico, attraverso il coinvolgimento dei cittadini;

- affinché ciò si realizzi, è necessario che i cittadini mettano in atto comportamenti collaborativi e contribuiscano alla soluzione dei problemi. E' altresì necessario che l'Amministrazione ponga in essere le condizioni per stimolare le reazioni informate dei portatori di interesse, attraverso una comunicazione tempestiva e costante che susciti attenzione intorno ad un progetto e si impegni a far emergere idee e proposte;

- le condizioni per una amministrazione concertativa richiedono un impegno di *accountability* (responsabilità degli amministratori che impiegano risorse pubbliche) di rendere conto in modo trasparente e dinamico delle proprie scelte nei confronti della cittadinanza, attivando canali attraverso cui la cittadinanza possa fare valutazioni e creando spazi di partecipazione nuovi in cui si possano fare proposte sugli interventi ad impatto messi in atto dalle Amministrazioni. Questo impegno sarà, però, ripagato in termini di effetti positivi sulla fiducia tra cittadini e Amministrazione e si ridurranno sensibilmente i rischi di opposizione e conflitto che minano la coesione sociale e allungano i tempi di realizzazione degli interventi;

- la Commissione europea, nella Proposta al Consiglio Europeo di approvazione del PNRR italiano, aveva avanzato una chiara raccomandazione al Governo italiano, evidenziando come

"*per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano*";

- a supporto di un' amministrazione concertativa e condivisa, è opportuno ricordare che, dal 2011 l'Italia ha aderito a *Open Government Partnership* (OGP), un'iniziativa cui partecipano 78 Paesi che mira a ottenere impegni concreti dai Governi in termini di promozione della trasparenza, di sostegno alla partecipazione civica, di lotta alla corruzione e di diffusione delle nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione dentro e fuori le amministrazioni;

- l'Italia è uno dei 43 Paesi di OGP ad essersi dotato di un forum *multistakeholder* che, nell'ambito del 5° Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto, sta evolvendo nella Community OGP Italia, per attuare il confronto sistematico con le organizzazioni della società civile e con i vari rappresentanti delle pubbliche amministrazioni. Vi partecipano infatti molteplici attori, quali ad esempio i rappresentanti della società civile, del mondo universitario, delle imprese e delle associazioni di tutela dei consumatori interessati ai temi del governo aperto, che contribuiscono fattivamente alla stesura dei Piani d'Azione Nazionale e ne seguono il monitoraggio durante la fase di attuazione.

CONSIDERATO CHE

- i processi concertativi di cui si sta parlando richiedono una *accountability* sociale che si distingue dall'*accountability* in quanto, differentemente da quest'ultima, non prefigura un processo comunicativo di rendicontazione monodirezionale (dalle amministrazioni verso i cittadini) ma piuttosto un percorso dialogico dove le amministrazioni, nel render conto del proprio operato, si confrontano con i cittadini attraverso un confronto pubblico basato su evidenze oggettive, dati chiari e informazioni strutturate. In questo dialogo i cittadini e le cittadine devono avere la possibilità di porre domande, ottenere risposte e fare proposte per migliorare l'azione amministrativa che siano realmente prese in carico dalle istituzioni competenti. La partecipazione è una componente essenziale dell'*accountability* perché riguarda il mettere cittadini e cittadine nelle condizioni, non solo di maturare un'opinione informata e valutare l'operato della pubblica amministrazione, ma di dialogare con essa al fine di avanzare proposte per il loro miglioramento;

- il valore della partecipazione dei cittadini è riconosciuto dal *Next generation EU*, da cui discendono i PNRR nazionali, dal capitolo *RepowerEU* e dal *Green Deal* Europeo, generando una occasione imperdibile per riattivare e rilanciare, con contenuti nuovi, le pratiche partecipative che si sono consolidate e strutturate in Italia negli ultimi vent'anni e che hanno visto Torino e il Piemonte al primo posto, nelle sperimentazioni di avanguardia di politiche partecipative in diversi settori di *policy*: ambientale (Agenda 21), urbanistico (Piani Regolatori Partecipati, PRU, CdQ, PPU, Urban), di programmazione territoriale ed economica (PISL, PRUSST), socio-sanitario (Piani di Zona), di rendicontazione e bilancio (Bilanci Partecipativi);

- uno stimolo per affrontare in modo nuovo la questione partecipativa viene dalle modalità con cui si presentano e devono essere attuati i molteplici progetti del PNRR. Il coinvolgimento delle parti sociali e della società organizzata all'attuazione del PNRR è riconosciuta con inusitata chiarezza dal Regolamento Europeo (2021/241, articolo 18, 4a.) che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. La norma infatti prevede l'obbligo per le istituzioni nazionali responsabili del Piano di consultare e coinvolgere le parti sociali e la società organizzata nella formazione e attuazione dei Piani. Lo stesso regolamento precisa che delle consultazioni con le parti simili e dei loro esiti occorre tenere e dare conto pubblicamente;

- se nella fase di progettazione del PNRR, la concertazione con le parti sociali è stata limitata - e comunque insufficiente - a causa dei tempi strettissimi di presentazione delle proposte progettuali, non è possibile invece che lo sia nella fase di implementazione: sia per motivi di opportunità sociale ma anche perché in questa fase di estrema complessità si richiedono comportamenti convergenti di centinaia di istituzioni, di imprese e di gruppi sociali;

- la manifestazione più importante di istituzionalizzare forme di partecipazione all'interno del PNRR è stata attuata con la Missione 5, Componente 2 (M5C2 – inclusione e coesione, infrastrutture sociali, famiglie e terzo settore), specificatamente attraverso l'investimento 2.2, ossia quello dedicato ai Piani Urbani Integrati (PUI) e alla ripresa delle periferie delle Città Metropolitane. Gli interventi potranno avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30% (ai sensi dell'articolo 55 Decreto Legislativo n. 117 del 3 luglio 2017). Obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale;

- i temi della *accountability* sociale e dunque della conciliazione e concertazione tra la partecipazione dei cittadini ed il processo decisionale pubblico è trattato da diverse organizzazioni e reti della società civile, come l'Osservatorio Civico PNRR e la Campagna Nazionale Dati Bene Comune, a cui aderiscono 311 organizzazioni della società civile. Entrambe, a giugno del 2023, hanno promosso, insieme al Forum Diseguaglianze e Diversità un evento pubblico dal titolo, Politiche e opere pubbliche condivise, presso il Senato della Repubblica, sull'importanza di favorire luoghi, modalità e strumenti di partecipazione della società civile al governo della cosa pubblica. Le organizzazioni chiedono che i Ministeri, le Regioni e le Città utilizzino tutti gli strumenti della giurisprudenza a disposizione della pubblica amministrazione per la gestione dei processi partecipativi ivi compresi co-programmazione e co-progettazione, dibattito pubblico, gestione dei beni comuni;

- a tal proposito è importante ricordare che la recente riforma del Codice dei Contratti pubblici (Decreto Legislativo n. 36/2023) indebolisce l'istituto del Dibattito Pubblico che è obbligatoriamente applicabile solo per interventi superiori ai 300 milioni di euro. Le nuove regole di applicabilità del Dibattito Pubblico, svilisce la partecipazione civica nella progettazione delle grandi opere pubbliche. Le limitazioni al Dibattito Pubblico si muovono in controtendenza rispetto a quanto fatto nei decenni passati: il confronto acceso con i cittadini e le comunità locali ha contribuito a migliorare il disegno delle opere, ad attenuare le potenziali conflittualità e a semplificare la loro realizzazione.

RIBADITO CHE

- il tema del dialogo tra Governi e Amministrazioni è oggetto, a livello internazionale, della Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Rio Declaration on Environment and Development*, adottata il 14 giugno 1992 ha sancito 27 principi cardine che costituiscono un quadro di orientamento per le norme di diritto internazionale e nazionale in materia di ambiente e lotta ai cambiamenti climatici. Al principio 10 si afferma che "*il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli*" e che "*a livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle autorità pubbliche*". Oltre ad essere propedeutico alla realizzazione degli obiettivi di Sviluppo sostenibile contenuti

nell'Agenda 2030, tale principio è stato codificato attraverso la "Convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale". La Convenzione è stata adottata dalle istituzioni UE attraverso la Decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005 ed è stata sottoscritta dall'Italia, i principi e le norme contenute nella Convenzione sono state recepite nel Codice dell'Ambiente - Decreto Legislativo n. 152/2006;

- il diritto alla partecipazione delle cittadine e dei cittadini trova pieno fondamento nella Costituzione italiana. L'articolo 1, comma 2, attribuisce al popolo non semplicemente la titolarità ma in modo incisivo l'esercizio della sovranità. Inoltre, l'articolo 3, comma 2, impegna la Repubblica a "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*". La Costituzione italiana riconosce pertanto il nesso che intercorre tra lo sviluppo della persona umana e la partecipazione, sostanziale e non meramente procedurale, ai processi decisionali;

- l'esigenza di promuovere, garantire e valorizzare una partecipazione attiva ai processi decisionali dell'amministrazione comunale costituisce un principio prioritario della Città di Torino, da attuare in termini di partecipazione non solo informativa, ma che operi secondo dinamiche preventive rispetto al processo decisionale e che realizzi una effettiva concertazione, programmazione e mediazione tra i soggetti interessati e l'amministrazione comunale: infatti la partecipazione nei processi decisionali è un elemento fortemente presente nello Statuto della Città di Torino: l'articolo 8 promuove e valorizza la partecipazione dei cittadini alle decisioni amministrative. Alla partecipazione, come forma di dialogo tra cittadino, comunità e pubblica amministrazione, si sono aggiunti in tempi recenti la co-programmazione e la co-progettazione con gli enti del Terzo Settore, in una logica di sussidiarietà orizzontale ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della nostra Carta costituzionale, oltre a forme in genere di governo condiviso, di cui la nostra Città tiene conto, ad esempio, nel Regolamento per il governo dei beni comuni urbani n. 391. Si rileva anche la presenza di una recente delibera relativa all'uso temporaneo degli spazi a favore di Associazioni, con deliberazione di Consiglio Comunale del 27 giugno 2022 DEL 444 / 2022: "Usi temporanei ai sensi dell'articolo 23-quarter del D.P.R. n. 380/2001 e S.M.I. dell'articolo 8 bis della L.R. n. 19/1999 - Criteri e indirizzi attuativi".

TENUTO CONTO CHE

- la Città di Torino sta attraversando una crisi ambientale, economica e sociale a cui sta facendo fronte anche grazie all'implementazione di più di 300 progetti innovativi che riguardano sia il nuovo Piano Regolatore, il PNRR (per i quali sta rispettando al 100% i tempi di implementazione) su tematiche che riguardano opere pubbliche, riqualificazione delle aree verdi, riqualificazione urbana, edilizia scolastica, energie rinnovabili, aree protette, gestione dei rifiuti, mobilità sostenibile, sviluppo locale sostenibile, politiche sociali sociali e sanitarie che riguardano cittadini stranieri, persone anziane, biblioteche, musei, sport, attività produttive, sviluppo turistico, per un impegno di 636 milioni di fondi PNRR, PNC, 82,9 milioni di fondi ReAct e 147 milioni di fondi Pon Metro Plus;

- il Sindaco, attraverso le sue deleghe alla comunicazione e promozione della città, progetti europei, fondi strutturali e coordinamento PNRR, per dare conto alla cittadinanza degli interventi in atto, secondo un principio di trasparenza, ha disposto che l'insieme degli interventi siano presentati nel recente progetto comunicativo www.torinocambia.it;

- ha altresì attivato una cabina di regia istituzionale denominata *Together* per pianificare gli interventi del PNRR che interesseranno il territorio metropolitano, ottimizzando le sinergie tra gli enti. La cabina di regia è stata attivata insieme alla Città Metropolitana di Torino, la Regione Piemonte, l'Università e il Politecnico di Torino e lo scopo è quello di sburocratizzare e rendere partecipi istituzioni, associazioni imprenditoriali e professionali, terzo settore, Università, associazionismo;

- Torino insieme a Milano, Bergamo, Bologna, Firenze, Padova, Parma, Prato, Roma, è stata selezionata per partecipare alla missione UE *NetZeroCities*, le "100 città intelligenti a impatto climatico zero entro il 2030" e che la Commissione Europea inviterà le città selezionate a redigere "contratti cittadini per il clima" che comprenderanno il piano per la neutralità climatica in settori come l'energia, l'edilizia, la gestione dei rifiuti e i trasporti completo di piani di investimento. Il processo coinvolgerà cittadini, gli organismi di ricerca e le imprese;

- le misure di promozione e indirizzamento in modo efficace dell'*accountability* sociale e della partecipazione dei cittadini al farsi delle decisioni amministrative richiedono un'infrastruttura politica e amministrativa dedicata e quindi di un Dipartimento e Direzione della città che se ne occupi in modo distintivo.

RICORDATO INFINE CHE

Tra le forme di partecipazione, particolare rilevanza ai fini della promozione di consapevolezza relativamente alla crisi climatica e all'individuazione di strategie innovative e condivise per la transizione ecologica ha lo strumento dell'assemblea cittadina per il clima, già previsto dalla Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente) - Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) del Documento Unico di Programmazione. Tale strumento è già stato adottato a livello internazionale da Irlanda, Scozia, Francia, Inghilterra, Danimarca, Finlandia, Germania, Spagna, Austria, Lussemburgo e Polonia e, nel panorama nazionale, dal Comune di Bologna, che è è dotato a livello statutario dello strumento delle assemblee cittadine deliberative: tale assemblea nel corso del 2023 ha lavorato sul tema del cambiamento climatico, elaborando proposte e raccomandazioni per la Giunta e il Consiglio Comunale attraverso un percorso partecipato.

IMPEGNA

Il Sindaco e la Giunta:

- ad aggiornare il sito Torino Cambia in ottica di *accountability* sociale, per facilitare il formarsi di un'opinione informata di cittadini e cittadine sulle scelte e l'operato dell'amministrazione pubblica. Si propone di: a) riportare i documenti ufficiali relativi a ciascun intervento; b) aggiungere i dati aggiornati sullo stato di avanzamento dei singoli progetti con una periodicità prefissata non superiore al semestre; c) pubblicare sul portale non solo dati di sintesi e indicatori di performance, ma anche dati grezzi e informazione sui processi utilizzati per ottenerli; d) creare una sezione open data come presente sul sito Italia Domani - www.italiadomani.gov.it; e) rendere scaricabili i dati pubblicati nel portale, mantenendoli aggiornati e rilasciati con licenza aperta in modo da poterne favorire il riuso, anche al mondo della comunicazione e della ricerca, secondo le indicazioni riportate nelle "Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico" pubblicate dall'Agenzia per l'Italia Digitale;

- a stabilire e rendere pubblici i criteri di inclusione, le modalità di funzionamento e di presa di decisione della Cabina di Regia *Together* per gestire le risorse locali del PNRR e della

programmazione ordinaria e che nella stessa vengano incluse rappresentanze delle organizzazioni della società civile, per garantire un maggiore coinvolgimento della cittadinanza. Si chiede altresì che i verbali delle riunioni della cabina di regia possano essere resi pubblici sul sito Torino Cambia;

- a redigere - anche attraverso enti terzi (come ad esempio Urban Lab, Fondazione Cultura), come in uso in altre città e in altre Regioni - le linee guida dell'*accountability* e della partecipazione per la Città di Torino e di valutare l'attivazione di una delega assessorile specifica in capo alle deleghe del Sindaco (che riguardano già i Fondi Europei e PNRR), inserendo nelle funzioni anche il tema dell'accesso ai dati, tenendo conto delle più avanzate esperienze di regolazione in Italia e in Europa, accogliendo le evoluzioni delle scienze dell'amministrazione pubblica e della giurisprudenza in materia di appalti pubblici, co-programmazione e co-progettazione, gestione dei beni comuni, canalizzando e valorizzando la Direzione Fondi Europei e PNRR dell'Amministrazione torinese che detiene il *know how* necessario fondato sulla lunga esperienza torinese nel campo della progettazione partecipata;

- ad individuare i dispositivi necessari per permettere che tutti gli Assessorati che si apprestano ad attivare interventi ad impatto che richiamano processi di partecipazione dei cittadini in varie forme, possano far riferimento a tali linee guida.

- a dare corso alle attività necessarie alla istituzione dell'assemblea cittadina per il clima.