

PUNTI PRINCIPALI DI MERITO RELATIVAMENTE AI TEMI PARTECIPAZIONE E REFERENDUM

(ddl di iniziativa popolare in materia di democrazia diretta)
(30 marzo 2016)

Premessa

Le osservazioni che seguono, contributo personale dell'ass. Gilmozzi, riguardano i principali punti di merito emersi nell'ambito del gruppo di lavoro per l'esame del disegno di legge di iniziativa popolare in materia di democrazia diretta e sono formulate tenendo distinti partecipazione e istituto del referendum nelle varie forme ipotizzate.

Con riguardo alla **PARTECIPAZIONE**:

- **Disciplina generale della partecipazione:** da inserire nel ddl in materia di democrazia diretta con l'obiettivo di approvare una disciplina generale in tema di partecipazione, applicabile ai vari settori di competenza provinciale, e in grado di costruire un sistema di "comunicazione" omogeneo tra cittadini e Provincia.

Il tema della partecipazione territoriale quale strumento di coinvolgimento della cittadinanza attiva nell'adozione di atti o decisioni di competenza degli enti territoriali della Provincia, ha trovato una sua compiuta disciplina, seppur limitata ai comuni e alle comunità, nella legge provinciale n. 3 del 2006 come di recente modificata dalla legge provinciale n. 12 del 2014.

Analoga proposta normativa è stata inserita in un disegno di legge di iniziativa popolare in materia di mobilità sostenibile attualmente all'esame della competente commissione permanente del Consiglio provinciale e sarà inserita anche nel ddl relativo al Parco dello Stelvio.

Una volta definita la disciplina generale, si propone che - con atto amministrativo - vengano definiti processo e procedure alle quali attenersi al fine di garantire che i processi partecipativi siano realmente tali e attuati in modo omogeneo. Le regole dovrebbero essere previste per tutti i processi partecipativi, sia per quelli promossi dalla Provincia, sia per quelli territoriali, sia per quelli promossi dal basso.

- **Commissione per la partecipazione.** Da valutare l'opportunità di suddividere in due organismi distinti le funzioni da attribuire per la partecipazione e quelle da attribuire per i referendum e le iniziative popolari, in ragione della eterogeneità dei compiti e delle specifiche professionalità necessarie. In particolare, una commissione potrebbe mantenere la composizione e le modalità di nomina previste dai proponenti del ddl in materia di democrazia diretta (ma senza l'integrazione di componenti designati dai proponenti delle singole iniziative, aspetto valutato negativamente anche dalla Commissione di Venezia) e limitare la propria azione alla *materia referendaria*. Parallelamente, con analoghe modalità di nomina, potrebbe essere prevista una specifica commissione per la *garanzia dei processi partecipativi*, per i quali individuare componenti con specifica professionalità. A tale

seconda autorità potrebbe essere demandato anche il compito di gestire concretamente i processi partecipativi più rilevanti che non siano demandati alla struttura amministrativa. Ciò consentirebbe anche risparmi relativamente all'affidamento di incarichi esterni.

- **Dibattito pubblico.** Il dibattito pubblico è uno degli strumenti della partecipazione. In proposito la Giunta ha affrontato l'argomento nell'ambito del confronto con i proponenti di un altro disegno di legge di iniziativa popolare, quello sulla mobilità sostenibile. In tale contesto è emersa l'opportunità di affrontare l'argomento della partecipazione in modo più innovativo; le soluzioni volte a concentrare il dibattito sulla singola opera pubblica presuppongono che tale dibattito avvenga a valle delle decisioni programmatiche in cui le opere e gli interventi sono valutati in modo contestuale e a medio-lungo termine. E' molto più ragionevole anticipare il processo partecipativo nel momento in cui è effettuata la pianificazione degli interventi, nell'ambito della quale sottoporre a processo partecipativo il "SE" effettuare l'intervento. Il "COME" effettuare l'intervento potrà essere oggetto di un eventuale dibattito successivo (tra l'altro già disciplinato dalla legge provinciale n. 26 del 1993), ma in tale sede potranno essere discusse unicamente le modalità realizzative dell'opera, sulla base di uno schema progettuale che a quel punto sarà già stato elaborato.

Questa visione è molto innovativa e potrebbe essere sperimentata, in primo luogo, relativamente al piano della mobilità, in cui confluisce la programmazione delle opere e degli interventi più rilevanti (la viabilità, la rete dei trasporti pubblici su ferrovia e rotaia, le piste ciclabili), lasciando poi al regolamento attuativo, una volta conclusa la fase di sperimentazione, l'allargamento degli ambiti partecipativi ad altri strumenti di programmazione. In tal senso si trasmettono in allegato i relativi articoli (art. da 10 a 11 ter)

Con riguardo alla **INIZIATIVA POPOLARE E AI REFERENDUM**:

- **Iniziativa popolare** La norma attualmente vigente sanziona il mancato avvio del dibattito relativamente ad un disegno di legge di iniziativa popolare. Tale istituto viene mantenuto.
- **Ambito di applicazione del referendum** Necessità di una disciplina che individui le materie da escludere dal referendum.
- **Quorum** In discussione la proposta contenuta nel ddl di iniziativa popolare di eliminare del tutto il quorum per il referendum (quorum zero). In alternativa si propone di ridurre il quorum per la validità del referendum, ad esempio definendo la percentuale di votanti necessaria non in rapporto agli aventi diritto, ma agli elettori che hanno votato nell'ultima tornata delle elezioni provinciali ("50 per cento dei votanti alle ultime elezioni" ?). Questo, con riferimento al referendum abrogativo (oltre, ovviamente, a quello consultivo). Nel momento in cui si ipotizzassero altre forme di referendum, al di là delle valutazioni di merito circa l'introduzione di tali forme, il quorum non dovrebbe comunque essere

abbassato.

- **Referendum confermativo** La previsione della possibilità di attivare un referendum confermativo rispetto a leggi che sono approvate dal Consiglio si ritiene *non compatibile* con lo Statuto di autonomia. Al di là di valutazioni di merito (l'istituto porterebbe comunque alla possibilità di bloccare per un tempo molto lungo provvedimenti assunti dal Consiglio provinciale in base ad un mandato popolare), l'istituto appare infatti contrastante con la disciplina statutaria che disciplina in modo compiuto le modalità di entrata in vigore della disposizione approvata con legge consiliare.
- **Referendum propositivo** La proposta contenuta nel ddl per la democrazia diretta, a quanto appare, è volta ad affermare la natura non vincolante del referendum propositivo (salvo discutere sulla differenza con l'iniziativa popolare che, però, ha ad oggetto solo un atto legislativo). Ciò appare coerente con l'esigenza, che si condivide pienamente, di non contrapporre una logica istituzionale di democrazia rappresentativa con strumenti vincolanti, potenzialmente divergenti, che trovano una diversa legittimazione popolare.

Altre questioni

- **Modalità raccolta firme** L'ampliamento della platea dei soggetti autenticatori, proposta nel ddl democrazia diretta come elemento di facilitazione, contrasta con l'esigenza di evitare generalizzazioni, risultando maggiormente opportuno mantenere la normativa attuale che circoscrive la rosa di soggetti (già ampia) ai quali è riconosciuto il potere di autenticazione.
- **Voto elettronico e voto postale** Ragioni di carattere tecnico (garanzia di individualità e personalità del voto, nel caso del voto postale) e ragioni di carattere economico-finanziario (impatto rilevante, nel caso soprattutto del voto elettronico, già sperimentato alle provinciali 2008) rendono problematico l'accoglimento delle richieste.

BOZZA DEGLI ARTICOLI SULLA PARTECIPAZIONE

DISEGNO DI LEGGE n. 58 del 15 dicembre 2014

"MOBILITÀ SOSTENIBILE

Capo II

Strumenti di partecipazione

Art. 10

Processi partecipativi

1. Ai fini di questa legge per processo partecipativo si intende un percorso organizzato di coinvolgimento della cittadinanza attiva con riferimento ad atti o decisioni di competenza provinciale in materia di mobilità sostenibile.

2. Il processo partecipativo mette in comunicazione i soggetti e le istituzioni del territorio provinciale per favorire la promozione di un'informazione più trasparente ed imparziale, la valorizzazione delle competenze della società, il rafforzamento del ruolo delle istituzioni provinciali quali sedi di condivisione delle esperienze, delle opinioni e delle decisioni e la riduzione dei tempi e dei costi di attuazione delle decisioni pubbliche.

Art. 11

Soggetti titolari del diritto di partecipazione

1. Nei processi partecipativi previsti da questo capo hanno diritto di intervenire, singolarmente o collettivamente, le persone aventi un'età non inferiore a sedici anni residenti nel territorio provinciale e le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio provinciale se hanno interesse all'oggetto del processo partecipativo.

Art. 11 bis

Processo partecipativo per l'approvazione del piano provinciale della mobilità

1. Il Piano Provinciale della mobilità e i suoi piani stralcio, nonché i processi di revisione della rete o di modifica del modello di esercizio che comportino, relativamente ad ambiti locali del servizio extraurbano o agli ambiti urbani, modifiche interessanti più del 30% delle corse di ogni singolo ambito, sono sottoposti prima della loro approvazione ai processi partecipativi previsti da questo articolo.

2. Lo svolgimento del processo partecipativo è affidato a un responsabile scelto dalla Giunta provinciale tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative e in possesso dei requisiti d'indipendenza individuati dall'osservatorio provinciale sulla mobilità sostenibile per assicurare neutralità e imparzialità del processo partecipativo. Al responsabile sono assicurate le risorse necessarie allo svolgimento del processo partecipativo nei limiti delle

disponibilità finanziarie fissate dalla Provincia.

3. Il responsabile opera in collaborazione con l'osservatorio provinciale sulla mobilità sostenibile e si avvale della struttura provinciale competente in materia di partecipazione. Il responsabile svolge, in particolare, i seguenti compiti:

- a) garantisce, nella fase propedeutica all'avvio del processo partecipativo, un punto informativo sul territorio accessibile a tutti i cittadini per la richiesta di chiarimenti e informazioni e per la presentazione di quesiti ai quali il responsabile è tenuto a rispondere;
- b) elabora un progetto di processo partecipativo indicando le risorse da impiegare per la sua realizzazione e individuando il programma di massima e le metodologie di partecipazione quali world café, open space technology, workshop; le metodologie devono comunque essere coerenti con il contesto territoriale e sociale nel quale si svolge il processo partecipativo al fine di assicurare una migliore ed efficace organizzazione dello stesso;
- c) individua le modalità per la comunicazione e la diffusione del programma del processo partecipativo nonché delle informazioni e dei documenti necessari alla partecipazione;
- d) attiva e coordina lo svolgimento del processo partecipativo garantendo che siano adeguatamente raccordate le fasi del processo che si svolgono pubblicamente e attraverso il confronto diretto tra i partecipanti e quelle che si realizzano in via telematica;
- e) assicura la trasparenza del processo partecipativo e l'ampia diffusione delle relative informazioni, dei materiali e delle risultanze dei momenti partecipativi, anche mediante la pubblicità su una pagina web dedicata nell'ambito del sito internet istituzionale della Provincia.

4. Le metodologie di partecipazione individuate dal responsabile per le diverse fasi del processo partecipativo devono prevedere l'impiego di strumenti innovativi e di tecnologie informatiche e garantire la partecipazione e l'imparzialità della consultazione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista, la rappresentatività dei bisogni della cittadinanza e l'uguaglianza, anche di genere, nell'accesso ai luoghi e ai momenti del processo.

5. Il processo partecipativo prevede le seguenti fasi:

- a) presentazione pubblica della proposta preliminare del piano o del suo stralcio elaborata dalla Provincia;
- b) pubblicazione sul sito internet istituzionale della Provincia di un dossier del processo partecipativo del piano della mobilità che contenga l'illustrazione chiara, trasparente e completa della proposta preliminare, delle sue motivazioni e caratteristiche, dell'impatto sull'ambiente e territorio e dei costi.
- c) attuazione del processo partecipativo secondo le modalità individuate dal responsabile;
- d) redazione a cura del responsabile di un rapporto finale che riferisce delle procedure adottate, degli argomenti discussi e delle osservazioni, suggerimenti e proposte raccolte, nonché delle posizioni emerse. Il rapporto finale, che contiene anche le eventuali raccomandazioni emerse durante il processo partecipativo, è trasmesso all'osservatorio provinciale sulla mobilità sostenibile e alla Provincia e pubblicato nella sezione del sito internet istituzionale della Provincia dedicato alla partecipazione. La Provincia dispone ulteriori forme di pubblicità della predetta relazione, anche presso gli enti locali.
- e) elaborazione di una relazione di valutazione sull'andamento del processo partecipativo e sui punti di forza e di debolezza del suo svolgimento.

6. L'Assessore competente, o un suo delegato, partecipa alle fasi del processo partecipativo qualora ne sia richiesta la presenza dal responsabile.

7. Con deliberazione della Giunta provinciale è stabilita la durata del processo partecipativo, che non può superare i novanta giorni decorrenti dalla data di pubblicazione della proposta preliminare del piano o del suo stralcio sul sito internet istituzionale, salva una sola proroga fino a trenta giorni motivata da elementi oggettivi.

8. Il piano della mobilità, o il suo stralcio, non può essere approvato fino alla conclusione del processo partecipativo. Le risultanze del processo non vincolano la Provincia a decidere in modo conforme.

9. Nel provvedimento di approvazione definitiva del piano o del suo stralcio è dato atto delle risultanze del processo partecipativo, delle modificazioni apportate in relazione a quanto emerso nel corso del processo e delle motivazioni del mancato accoglimento delle proposte dei partecipanti, con particolare riguardo alla richiesta di non realizzare o modificare le opere o gli interventi inseriti nella proposta di piano preliminare. Alla motivazione viene data diffusione sul sito internet istituzionale della Provincia.

10. Resta ferma la disciplina della concertazione dei lavori pubblici con i cittadini di cui alla legge provinciale sui lavori pubblici; in tale sede non sono riconsiderate le scelte già effettuate dal piano provinciale della mobilità.

Art. 11 ter

Promozione di altri processi partecipativi

1. Al di fuori del processo partecipativo previsto dall'articolo 11 bis, è consentito presentare all'osservatorio sulla mobilità sostenibile proposte per l'attivazione di processi di partecipazione con riferimento ad atti, decisioni o interventi di competenza provinciale in materia di mobilità sostenibile.

2. La proposta per l'attivazione del processo partecipativo in materia di mobilità sostenibile può essere presentata:

- a) da almeno 2.500 maggiorenni residenti nel territorio della provincia;
- b) da associazioni o comitati, con il sostegno dei soggetti residenti che sottoscrivano la richiesta secondo quanto stabilito dalla lettera a);
- c) dagli istituti scolastici, singoli o associati, della provincia previa deliberazione dei loro organi collegiali, qualora l'oggetto del processo partecipativo attenga al tema della mobilità verso le sedi degli istituti scolastici; in tal caso, la richiesta è sottoscritta da almeno il 5 per cento degli studenti iscritti o, in caso di studenti minorenni, di chi esercita la potestà genitoriale.

3. Le proposte, redatte sulla base di uno schema approvato dalla Provincia, sono valutate dall'osservatorio sulla mobilità sostenibile, con il supporto della struttura provinciale competente in materia di partecipazione, sulla base dei criteri e nel rispetto delle condizioni stabiliti dalla Giunta provinciale. L'osservatorio sulla mobilità sostenibile ha facoltà di chiedere modifiche o integrazioni della proposta e il coordinamento con altre proposte analoghe. La Giunta provinciale, sulla base delle valutazioni dell'osservatorio, individua le iniziative inammissibili nonché quelle ammesse ai processi partecipativi. La relativa decisione è comunicata ai proponenti.

4. Per le proposte ammesse, l'osservatorio sulla mobilità sostenibile può strutturare i processi partecipativi nelle forme da esso ritenute più adeguate, privilegiando gli strumenti che prevedono l'ausilio delle tecnologie informatiche. Il processo partecipativo può essere realizzato direttamente

dall'osservatorio con l'ausilio della struttura provinciale competente in materia di partecipazione e in collaborazione con i proponenti, -oppure, secondo le indicazioni dell'osservatorio, dai proponenti medesimi ai quali la Provincia può fornire un supporto metodologico e un supporto logistico e organizzativo anche mettendo a disposizione tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le modalità di consultazione della popolazione attivate nel contesto dei processi partecipativi favoriscono il più ampio coinvolgimento dei soggetti interessati.

5. Il processo partecipativo si conclude entro novanta giorni dal suo avvio mediante l'approvazione da parte dell'osservatorio di un documento in cui è descritto il processo svolto e i suoi esiti. Il documento non vincola la Provincia a decidere in modo conforme. La Provincia motiva comunque il mancato accoglimento delle proposte dei partecipanti e alla motivazione viene data diffusione sul sito internet istituzionale.

6. La Giunta provinciale individua i criteri di valutazione delle proposte, i termini per la presentazione e le condizioni per la loro ammissione e stabilisce annualmente le risorse disponibili da assegnare all'osservatorio sulla mobilità sostenibile per lo svolgimento dei processi partecipativi previsti da questo articolo.