

Associazione Più Democrazia in Trentino

Via della Saluga 3/B - Trento
www.piudemocraziaintrentino.org

All'Egr. cons. Prov. Mario Tonina
Presidente della Terza Commissione

Oggetto: Parere su ddl 58/XV del 15 dicembre 2014 e modificazioni proposte dalla Giunta provinciale - Audizione del 27 ottobre 2016

In riferimento al testo di legge di cui all'oggetto il sottoscritto Alex Marini esprime, a nome dell'associazione Più Democrazia in Trentino, parere favorevole all'impianto generale del testo della proposta di legge in quanto mira a disciplinare soluzioni concrete - attraverso misure di informazione, trasparenza, pianificazione strategica e di coinvolgimento popolare - al fine di perseguire scopi di fondamentale importanza per il miglioramento della qualità della vita, la riduzione dei consumi energetici e la riduzione delle emissioni inquinanti nell'interesse non solo degli abitanti della provincia autonoma di Trento ma dell'umanità intera.

Si sottolinea la coerenza con l'obiettivo 11 *“Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”* dell'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* approvata per acclamazione nel corso del summit delle Nazioni Unite che si è svolto a New York il 25-28 settembre 2015, nel quale sono stati definiti i principi, il quadro generale delle realtà urbane e i traguardi che gli Stati membri devono raggiungere entro il 2030. In particolare il documento descrive la centralità delle città per lo sviluppo di nuove idee, commercio, cultura, scienza, produttività, modelli di convivenza e molto altro e per migliorare la condizione sociale ed economica dell'umanità. Riconosce tuttavia la persistenza di molte sfide per mantenere i centri urbani come luoghi di lavoro e prosperità, e che allo stesso tempo non danneggino il territorio e le risorse. Le sfide poste dall'ambiente urbano includono il traffico, la mancanza di fondi per fornire i servizi di base, la scarsità di alloggi adeguati, il degrado delle infrastrutture. Il progetto che le Nazioni Unite desiderano realizzare include città che offrano opportunità per tutti, con accesso ai servizi di base, all'energia, all'alloggio, ai trasporti e molto altro.

A tal riguardo si ricorda anche il parere approvato dal Comitato Economico Sociale Europeo (CESE), il quale ha lanciato l'allarme alla Commissione e agli Stati dell'UE per sollecitarli ad attuare prontamente l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. A detta del CESE, l'Agenda deve guidare la transizione dell'economia europea verso la sostenibilità, la resilienza, la competitività, ma anche verso una maggiore giustizia sociale. Nel suo parere dal titolo *“Sviluppo sostenibile: una mappatura delle politiche interne ed esterne dell'UE”*, elaborato su richiesta della Commissione europea e adottato il 21 settembre 2016, il CESE ha presentato una serie di proposte nei principali settori di intervento allo scopo di avviare questo cambiamento di paradigma. Tra gli impegni che il CESE considera essenziali si segnalano i seguenti: a) assicurare una transizione equa verso un'economia a basso tenore di carbonio, circolare e collaborativa; b) realizzare una società inclusiva e un'economia che assicuri condizioni di lavoro dignitose e il rispetto dei diritti umani; c) investire nell'innovazione e nell'ammodernamento a lungo termine delle infrastrutture e sostenere le imprese sostenibili.

L'associazione ritiene che - in linea con la posizione espressa dal CESE - il disegno di legge in oggetto persegua concretamente e con lungimiranza l'impegnativo processo avviato con



l'Agenda 2030 integrando la sostenibilità e l'inclusione sociale nelle politiche della mobilità in provincia di Trento. L'apprezzamento della proposta deriva principalmente dall'individuazione di obiettivi a lungo termine e dalle soluzioni ideate per consentire il coinvolgimento popolare, il quale è stato ritenuto un elemento cruciale anche da Vardakastanis (gruppo Attività diverse – EL) e Jarmila Dubravská (gruppo Datori di lavoro – SK), rispettivamente relatore e co-relatrice del parere del CESE che a riguardo hanno affermato: *“La società civile e i cittadini devono essere partner di questo processo perché, in definitiva, saranno le persone a realizzare questa transizione”*.

Gli obiettivi delle Nazioni Unite e l'allarme lanciato dal CESE trovano peraltro la condivisione anche di Papa Francesco, il quale, in occasione della storica visita al summit ONU del 2015, ha colto il segnale di speranza trasmesso all'umanità con l'adozione dell'Agenda ma, allo stesso tempo, ha lanciato l'allarme sullo stato di salute del pianeta e sulla necessità di andare oltre perché l'accordo raggiunto non è sufficiente. Riprendendo la severità di giudizio già espressa nell'enciclica Laudato Sì - nella quale aveva rilevato che i molti sforzi per cercare soluzioni concrete alla crisi ambientale sono spesso frustrati non solo dal rifiuto dei potenti, ma anche dal disinteresse degli altri - ha rimarcato che serve *“una volontà effettiva, pratica, costante, fatta di passi concreti e di misure immediate”*. Il monito del Pontefice, soprattutto per il mondo occidentale, è stato chiaro. Si è rivolto ai governi ricordando che non possono più sottrarsi alle loro responsabilità mentre le imprese e i cittadini devono agire in prima persona. Oramai non abbiamo più tempo per lanciare appelli a tutela delle generazioni future. E' la nostra stessa generazione ad essere in pericolo.

Per quanto riguarda l'articolato si è ritenuto formulare le seguenti considerazioni direttamente [sul testo della controproposta elaborata dalla Giunta provinciale](#):

Art. 1 - Finalità

Parere positivo come illustrato nelle premesse

Art. 2 - Definizioni

Si ritiene opportuno, in allegato alla legge, al piano della mobilità e ai report che verranno prodotti, predisporre un glossario delle terminologia tecnica utilizzata al fine di favorire la massima comprensione del testo di legge, del piano della mobilità e dei provvedimenti attuativi collegati

Art. 3 - Piano provinciale della mobilità

Parere favorevole all'inserimento nella legge degli obiettivi da raggiungere e delle relative scadenze.

Perplessità sul fatto che - al Consiglio provinciale, agli enti locali e al Consiglio delle Autonomie Locali - non siano assegnate funzioni di indirizzo, vigilanza, controllo, valutazione e di codecisione/collaborazione nella programmazione strategica.

Sarebbe inoltre auspicabile prevedere che la Giunta - attraverso l'assessore competente o le figure istituzionali e gestionali introdotte dalla legge - illustri al Consiglio provinciale l'adozione del piano triennale e, in caso di variazioni sostanziali, gli indirizzi generali del piano, le linee strategiche e le priorità per realizzarlo.

Art. 3 bis - Misure attuative del piano della mobilità

Sarebbe auspicabile prevedere che la Giunta - attraverso l'assessore competente o le figure istituzionali e gestionali introdotte dalla legge - illustri, su base annua, alla commissione

permanente competente e al Consiglio delle Autonomie locali, la azioni adottate e le azioni da adottare in attuazione del piano provinciale della mobilità (art.3).

Art. 4 - Piani degli spostamenti casa - lavoro

Nessuna considerazione

Art. 5 - Manager provinciale della mobilità

Si potrebbe valutare l'ipotesi di sentire preventivamente anche la commissione permanente competente prima della nomina così da coinvolgere tutte le forze politiche presenti in Consiglio provinciale nella scelta del soggetto deputato allo svolgimento dei compiti previsti dal ruolo. Se il compito del mobility manager è verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Consiglio, è nell'interesse di tutti i soggetti istituzionali coinvolti instaurare fin dall'inizio un rapporto virtuoso e di collaborazione reciproca.

Art. 6 - Sistema della mobilità sostenibile. Misurabilità degli obiettivi

Parere favorevole alla reintroduzione della misurabilità degli obiettivi del piano di mobilità (il cosiddetto rapporto di accountability) poiché è da ritenersi fattore imprescindibile per la valutazione delle politiche pubbliche e per la rendicontazione alla cittadinanza dell'attività svolta e delle risorse pubbliche impiegate.

Si potrebbe inoltre specificare che:

- gli indici e i parametri da misurare sono decisi in accordo con l'osservatorio;
- i primi rapporti di accountability condotti ai sensi delle lettere a) e b) siano eseguiti entro una determinata scadenza; (NB. parere favorevole all'articolo 22 - Disposizioni transitorie)
- siano assicurate forme di idonea pubblicità e divulgazione dei rapporti prodotti

Art. 7 - Misure per incentivare il car sharing e il car pooling

Nessun commento

Art. 8 - Osservatorio sulla mobilità sostenibile

La maggioranza di membri direttamente o indirettamente nominati dalla Provincia così come stabilito dalla proposta della Giunta non garantisce la terzietà, l'imparzialità e la neutralità dell'attività dell'osservatorio. I soggetti nominati dalla Giunta possono peraltro già operare a stretto contatto con il mobility manager avendo lo stesso funzioni di "network management e coordinamento generale tra settori e strumenti della mobilità" (art.5). Il ruolo che i funzionari nominati dalla Provincia si troverebbero a svolgere nell'osservatorio sarebbe quindi ridondante con gli altri compiti svolti e non soddisferebbe gli obiettivi sanciti da Agenda 2030 e le raccomandazioni del CESE in ordine alla partecipazione popolare, alle modalità di valutazione delle politiche pubbliche e al coinvolgimento della società civile.

La soluzione iniziale proposta dal comitato promotore dell'iniziativa popolare è molto più ambiziosa e decisamente più affine alle raccomandazioni del CESE e di altre autorevoli personalità, le quali considerano il conferimento alla società civile di un forte ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio degli obiettivi di sviluppo sostenibile una precondizione per avviare un processo realmente inclusivo.

A parere dell'associazione è comprensibile ma solo parzialmente condivisibile l'esigenza di nominare soggetti esperti, interni ed esterni all'Amministrazione, che abbiano maturato significative esperienze nella organizzazione, gestione e valutazione delle politiche della mobilità. E' maggiormente condivisibile l'esigenza espressa nella proposta di legge originaria di

garantire la presenza di soggetti nell'osservatorio che rappresentino i bisogni reali della cittadinanza e delle diverse categorie sociali, potenzialmente anche quelle che non hanno alcuna possibilità di accedere ai processi decisionali.

Si rileva come il sorteggio si dimostra essere uno strumento di eccezionale utilità ed efficacia in un numero crescente di contesti decisionali soprattutto per lo sviluppo di soluzioni alternative e per garantire un controllo terzo alle politiche pubbliche. Tuttavia ciò viene adottato per processi decisionali, di vigilanza e/o consultivi monotematici o per un periodo limitato tempo limitato (es. *YourSay* in South Australia con le raccomandazioni *"Sharing our roads safely"* *"Get to know nuclear"* o i *Wisdom Councils nel Voralberg* in Austria per l'elaborazione delle linee guida per l'accoglienza ai richiedenti asilo). Un impegno di quattro anni potrebbe risultare gravoso per dei comuni cittadini e pochi dei soggetti estratti a sorte potrebbero accettare l'incarico o portarlo a termine integralmente.

Un possibile modello di paragone potrebbe essere il Civil Grand Jury della California. E' una commissione a livello di contea, formata da 23 persone, che viene selezionata a caso da un gruppo composto da volontari e da persone indicate dai giudici della contea stessa. Ogni commissione dura un anno, dal 1 luglio al 30 giugno, e i suoi membri sostanzialmente lavorano a tempo pieno per tutto l'anno in questa commissione.

La sua funzione è quella di verificare il corretto funzionamento di tutte le istituzioni pubbliche della contea, inclusi i comuni che ne fanno parte. Ha potere di verifica e di controllo su come vengono spese le risorse pubbliche. Ha l'obbligo legale di verificare anche le condizioni di tutte le prigioni della contea. Può scegliere a discrezione dei membri su cosa investigare, e riceve anche le lamentele dei cittadini, avendo il potere di agire per eventualmente proporre rimedi. Si può avvalere anche di consulenti tecnici esterni per condurre le investigazioni. I lavori di questa commissione sono riservati, anche per proteggere l'anonimato di chi eventualmente denunciassero dei pubblici ufficiali, ma redige dei rapporti che sono pubblici.

Ha l'obbligo di redigere almeno una relazione sui suoi lavori durante l'anno, ma potrebbe farne anche più d'una. Normalmente queste suggeriscono anche modifiche a procedure, progetti o organizzazione pubbliche, che poi spetta a ciascuna autorità implementare.

Volendo fare un parallelo con la nostra situazione, tale organo avrebbe le funzioni che da noi sono svolte dal difensore civico, dal garante dei detenuti e dalla sezione di controllo della Corte dei Conti, ma anche con i poteri di investigazione della procura generale di quest'ultima.

Una soluzione alternativa a quella proposta dal comitato promotore del ddl 58/XV potrebbe essere quella di adire una commissione di cittadini estratti a sorte (ad esempio di 9 membri) al fine di selezionare e nominare i componenti dell'Osservatorio per svolgere un'attività pluriennale. I cittadini potrebbero essere estratti a sorte dagli albi comunali delle persone idonee all'Ufficio di Scrutatore di seggio elettorale o dall'albo tenuto presso la Corte d'Appello per la nomina dei Presidenti dei seggi elettorali. I loro impegni, rispetto alla proposta del comitato promotore, si limiterebbero quindi solo alla valutazione e alla scelta dei candidati all'incarico nell'Osservatorio.

I soggetti concorrenti alla carica di membro dell'osservatorio potrebbero essere scelti in esito ad avviso pubblico in appositi elenchi predisposti con deliberazione della Giunta provinciale tra cittadini autocandidati o esperti proposti da soggetti istituzionali (es. Consiglio, Università, Camera di Commercio, etc.) o della società civile. Questa procedura potrebbe essere opportunamente dettagliata nella legge per quanto riguarda la forma di pubblicizzazione dei curriculum vitae, delle motivazioni depositate per ambire all'incarico e i termini per lo svolgimento delle audizioni condotte dalla commissione di cittadini estratti a sorte per la nomina dei membri dell'osservatorio.

Si potrebbe inoltre prevedere che:

- i membri dell'osservatorio non abbiano avuto rapporti professionali con la provincia per un periodo di almeno 2 anni precedenti la nomina;
- la durata dell'incarico sia di 5 anni e non possa essere rinnovata per due volte consecutive;
- metà dei membri dell'osservatorio siano sostituiti con un intervallo di 2 anni e 6 mesi così da garantire la rotazione delle cariche ma allo stesso tempo il passaggio di know how prodotto e la continuità operativa dell'osservatorio indipendentemente dal rinnovo delle cariche.

Infine, per assicurare la massima indipendenza di giudizio dell'osservatorio, sarebbe auspicabile che fosse incardinato - analogamente al Difensore Civico e al Comitato provinciale delle Comunicazioni - presso il Consiglio provinciale.

Art. 9 - Informazione

Importante garantire la massima divulgazione dei report prodotti dal mobility manager e delle analisi previste dall'articolo 6

Art. 10 - Processi partecipativi

Non è specificato chi sia il soggetto istituzionale preposto all'organizzazione dei processi partecipativi. Sarebbe opportuno farlo. Si potrebbe indicare ad esempio l'assessorato competente o la Presidenza della provincia.

Art. 11 - Soggetti titolari del diritto di partecipazione

Nessun commento

Art. 11 bis - Processo partecipativo per l'approvazione del piano provinciale della mobilità

Comma 5) sembrerebbe che sia esclusa la possibilità di presentare proposte di processi partecipativi per la modifica degli indirizzi generali del piano di mobilità o per i suoi piani stralcio. Si escluderebbe quindi a priori la possibilità di avviare processi partecipativi aperti a soluzioni non contemplate dalle proposte elaborate dalla Provincia (vedi lettera a))

Comma 7) viene fissato un termine massimo per i processi partecipativi (90 giorni + 30 giorni di proroga) ma non viene fissato un termine minimo. Il rischio è indubbiamente quello di non consentire un tempo consono per gli approfondimenti e la maturazione di giudizi informati e motivati. Spesso per gli organi rappresentativi è difficile approfondire le proposte di legge in tempi così ristretti (vedi le discussioni sulle iniziative popolari). Questo fattore dovrebbe valere anche per i processi che prevedono il coinvolgimento dei cittadini.

Comma 8) è piuttosto ovvio che le risultanze dei processi non vincolano la provincia (forse andrebbe specificato la Giunta provinciale). Ciò avviene ad esempio anche per gli atti di indirizzo approvati nei confronti della Giunta ma anche per l'iniziativa legislativa dove frequentemente il Consiglio è chiamato a ratificare proposte di legge formulate dalla Giunta. Si rileva come questo fattore sia un deterrente alla partecipazione popolare.

Comma 9) parere favorevole alla massima diffusione sul sito internet delle motivazioni dei provvedimenti adottati o meno dalla Giunta al termine dei processi partecipativi

Art. 11 ter - Promozione di altri processi partecipativi

Comma 2, lettera a) - la legge provinciale 3/2003 che disciplina l'iniziativa popolare è stata attivata 6 volte in tredici anni (n.1 iniziativa nella XIII legislatura, n.4 nella XIV e n.1 nella XV) e non si prospettano ulteriori iniziative per la legislatura in corso. In media, è stata presentata solo un'iniziativa ogni due anni nonostante la possibilità riconosciuta ai cittadini di intervenire in un ampio ambito di materie. Considerato che la soglia prevista per presentare un'iniziativa popolare è di 2500 firme autenticate, le previsioni più ottimistiche non possono lasciar presagire

un numero significativo di richieste di avvio di processi partecipativi considerata anche la limitatezza degli ambiti di attivazione e il carattere non vincolante degli stessi

Comma 2, lettera c) - con la nuova riforma organizzativa della scuola è difficile prevedere la qualità e le modalità di svolgimento dei processi democratici all'interno della stessa. Il meccanismo di sottoscrizione dei minorenni potrebbe risultare piuttosto farraginoso.

Comma 3 - non sono specificati i criteri per la valutazione di ammissibilità delle richieste di processo partecipativo. Inoltre, la decisione sull'ammissibilità delle richieste dovrebbe essere prodotta da un organo terzo, ad esempio dal Comitato dei Garanti per la valutazione delle richieste di referendum (vedi anche raccomandazioni della Commissione di Venezia), mentre dovrebbe essere a cura della Giunta l'organizzazione operativa dei processi

Comma 4 - l'assegnazione all'Osservatorio della possibilità di strutturare e di realizzare direttamente processi partecipativi è inopportuna. Eventualmente l'Osservatorio può dare degli indirizzi da seguire sulla base dei contenuti delle richieste avanzate ai sensi del comma 2 ed esprimere dei pareri per assicurare il corretto svolgimento dei processi e dei giudizi sui punti di forza e sulle criticità procedurali e sugli esiti del processo.

Comma 6 - le risorse per garantire l'organizzazione dei processi partecipativi andrebbero assegnate a un capitolo di spesa diverso da quello predisposto per garantire il funzionamento dell'Osservatorio. Queste dovrebbe essere stanziare su base pluriennale per garantire continuità e un termine temporale definito a priori per eseguire una valutazione ex-post dell'efficacia della normativa sui processi partecipativi (vedi leggi regionali di Toscana ed Emilia Romagna che hanno inserito nei testi normativi la cosiddetta "clausola valutativa").

Infine, come già indicato per l'articolo 8, sarebbe auspicabile incardinare l'osservatorio presso il Consiglio provinciale.

Art. 12 - Modificazioni della legge provinciale 21 marzo 1977, n. 13 (legge provinciale sulle scuole dell'infanzia 1977)

Nessun commento

Art. 13 - Modificazioni della legge provinciale sui trasporti 1993

Si potrebbero prevedere dei processi decisionali o delle modalità decisionali ad hoc per la definizione delle tariffe, delle esenzioni e dei progetti tariffari sperimentali.

Art. 14 - Abrogazione dell'articolo 33 (Comitato per la sicurezza e l'educazione stradale) della legge provinciale 9 settembre 1996, n. 8

Nessun commento

Art. 15 - Abrogazione dell'articolo 13 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3

Nessun commento

Art. 16 - Abrogazione degli articoli 52 e 52 bis della legge provinciale n.3 del 2000

Nessun commento

Art. 17 - Modificazioni della legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 (legge provinciale sulla scuola 2006)

Nessun commento

Art. 18 - Modificazioni dell'articolo 59 della legge urbanistica provinciale 2008 60 della legge provinciale per il governo del territorio 2015

Nessun commento

Art. 19 - Modificazione dell'articolo 5 della legge provinciale 11 giugno 2010, n. 12 (legge provinciale sulle piste ciclabili 2010)

Nessun commento

Art. 20 - Integrazione dell'articolo 18 della legge provinciale 4 ottobre 2012, n. 20 (legge provinciale sull'energia 2012)

Nessun commento

Art. 21 - Disposizioni finanziarie

Parere favorevole alla proposta iniziale del comitato promotore di fissare una quota costante con una soglia minima delle risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale.

Parere favorevole all'istituzione di un fondo per la mobilità sostenibile per consentire la realizzazione degli interventi programmati dal Piano provinciale della mobilità e una puntuale e concreta programmazione delle opere e degli investimenti da realizzare.

Parere favorevole alla proposta di vincolare una quota fissa del gettito derivante dalle accise sul gasolio per finanziare il fondo di cui sopra. Si tratta peraltro di una disposizione analoga alle leggi in materia fiscale in vigore in Svizzera, dove, ad esempio, una quota del gettito derivante dall'applicazione dell'imposta di valore aggiunto è destinata al finanziamento dei grandi progetti ferroviari. Gli esiti di tale meccanismo sono notevoli sia in termini di trasparenza, poiché i cittadini possono verificare concretamente come sono impiegate le imposte che loro stessi versano, che in termini di efficacia delle politiche pubbliche in quanto vi sarebbero maggiori certezze sulle risorse a disposizione per la realizzazione delle opere programmatiche. Anche i progetti di mobilità urbana delle città americane sono finanziati da fondi alimentati da quote vincolanti del gettito derivante dalle imposte indirette, sui quali i cittadini sono chiamati a pronunciarsi nel caso in cui vi sia un aumento per finanziare progetti di sviluppo della mobilità urbana (es. SANDAG San Diego Association of Governments (San Diego's regional planning agency della contea di San Diego) in occasione del voto dell'8 novembre propone un aumento dello 0.5% dell'IVA per finanziare un complesso piano di transito urbano della durata trentennale)

L'introduzione di un simile meccanismo consentirebbe una maggiore responsabilizzazione nell'utilizzo delle risorse pubbliche e metterebbe i cittadini nella condizione di valutare in modo più razionale l'attuazione delle politiche pubbliche in materia di mobilità.

Si rileva infine come tali disposizioni sarebbero coerenti con le disposizioni dell'Accordo di Parigi, il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale con il quale i 195 Stati firmatari hanno concordato di impegnarsi attivamente nel ridurre le emissioni in conformità con le soluzioni scientifiche più avanzate disponibili prevedendo il coinvolgimento delle città e della società civile. In particolare in materia di trasparenza gli Stati firmatari hanno concordato di segnalare i progressi compiuti verso l'obiettivo a lungo termine attraverso un solido sistema basato sulla trasparenza e la responsabilità. Ciò, evidentemente, è possibile solo attraverso un impegno finanziario che abbia carattere vincolante ed automatico.

Art. 22 - Disposizioni transitorie

Conseguenza dei pareri espressi per gli articoli precedenti

Si ringrazia per la cordiale attenzione e si porgono distinti saluti,

Trento, 27 ottobre 2016

Alex Marini - Presidente dell'associazione Più Democrazia in Trentino

A handwritten signature in black ink, reading "Alex Marini". The signature is written in a cursive, flowing style.