

Alla cortese attenzione di
Daniela Longo
Difensore Civico Provincia Autonoma Trento
Trasmissione @
difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it

Trento, 2 luglio 2017

Gentile dott.ssa Longo,

nelle pagine che seguono portiamo all'attenzione del Suo ufficio alcuni elementi che evidenziano come la modalità di trattazione e di pubblicazione degli atti di iniziativa popolare non sia conforme alle prescrizioni.

Ci soffermiamo in particolare sulle istanze e sulle petizioni consegnate ai rappresentanti degli enti locali della Provincia Autonoma di Trento,


Nostro auspicio è che gli atti di iniziativa popolare, prodotto concreto degli istituti previsti dagli statuti degli enti locali per attuare il diritto dei cittadini di partecipare agli affari locali, siano trattati con modalità analoghe a quelle degli atti di iniziativa consiliare e/o giuntale e siano oggetto di misure per garantire un'adeguata evidenza pubblica alle fasi di presentazione e di trattazione degli stessi.

Ci auguriamo che il Suo ufficio voglia adoperarsi affinché il rispetto dei diritti politici dei cittadini, in questo caso espresso mediante strumenti elementari quali sono istanze e petizioni, sia garantito.

Ringraziamo sin d'ora per l'attenzione e restiamo in attesa di Suo riscontro.

Alex Marini

Primo firmatario Istanza su strumenti di partecipazione
al Comune di Rovereto



Daniela Filbier

Presidente APS Più Democrazia in Trentino



I fatti

In data 22 marzo 2017 è stata inviata via posta elettronica certificata al sindaco del Comune di Rovereto un'istanza per chiedere:

- 1) quale sia stato nel dettaglio l'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta a livello comunale – istanze, petizioni, proposte e iniziative popolari - dal 1993 (anno di approvazione della LR 1/1993 TAA) e quali i risultati ad esso correlati. In particolare si richiedeva l'elenco di istanze, petizioni, proposte di delibera di iniziativa popolare e richieste di referendum presentate, su quali argomenti, se gli atti relativi alla trattazione e le risposte dell'amministrazione siano consultabili; se i termini di risposta previsti dal regolamento siano stati rispettati; se siano numerate e catalogate al pari – ad esempio – delle interrogazioni e delle mozioni, se esista un archivio accessibile alla cittadinanza dove reperirle;
- 2) di integrare il portale **“lo partecipo”** per dare compiuta informazione di tutti gli strumenti di partecipazione previsti dallo Statuto, incluso il loro utilizzo e le risultanze - anche passate;
- 3) di promuovere, anche con una assemblea pubblica, tutti gli strumenti previsti dallo Statuto per favorire la partecipazione.

La presentazione di questa istanza è nata dall'esigenza di garantire una procedura di trattazione rigorosa con riferimento alle procedure di controllo di regolarità formale, registrazione, classificazione, pubblicazione e comunicazione dell'esito di trattazione degli strumenti di partecipazione popolare. Ciò per adeguare la prassi amministrativa dell'ente locale ai principi di buona amministrazione consolidati nel patrimonio del diritto europeo e che, sinteticamente, si riferiscono a: termine ragionevole per l'adozione delle decisioni; obbligo di indicare i motivi delle decisioni, tutela dei dati e notifica della decisione e per aiutare i cittadini a comprendere e tutelare i loro diritti, nello specifico i diritti di partecipazione e, in ultima istanza, per promuovere l'interesse pubblico e la formazione di un'amministrazione aperta, efficiente e indipendente.

Come già appurato dai funzionari alle dipendenze dell'ufficio del Difensore Civico, allo stato attuale, nonostante un sollecito ufficiale, all'istanza non è stata fornita alcuna risposta mancando quindi di rispettare le modalità e i termini di risposta definiti nello Statuto comunale di Rovereto e nel regolamento sulla Partecipazione. Si fa notare altresì che la medesima sorte è toccata ad altre istanze e petizioni. In particolare il riferimento è a: (i) un'istanza presentata nel 2016 per chiedere di adottare misure per consentire l'uscita in sicurezza da un immobile situato in via Piomarta che trovò risposta, peraltro positiva, solo dopo un sollecito del Difensore Civico; (ii) una petizione popolare riguardante i collegamenti ciclopeditoni tra il centro di Rovereto e il quartiere di San Giorgio, la quale ha trovato risposta con estremo ritardo rispetto ai tempi previsti dal regolamento, solo dopo ripetuti solleciti da parte dei proponenti e con l'aggravante di non riportare la decisione assunta dagli organi elettivi a cui era stata inviata la petizione medesima, nella fattispecie Sindaco e consiglio circoscrizionale di Sacco-San Giorgio, o degli organi che per competenza avrebbero dovuto esprimere almeno un parere, p. es. la commissione mobilità e il Consiglio comunale.

La mancata tutela dei diritti di partecipazione era già stata rilevata dall'Associazione Più Democrazia in Trentino anche in altri comuni della Provincia. A titolo esemplificativo:

- il 3 novembre 2015 tramite la consigliera Sarah Pilati (socio dell'Associazione) fu presentata un'interrogazione all'amministrazione comunale di Lavis per chiedere di render conto delle modalità di trattazione degli strumenti partecipazione. La risposta dell'assessore competente, rilevando l'assenza di richieste di referendum comunali, confermò l'assenza di un protocollo relativamente alle modalità di archiviazione, catalogazione e pubblicazione delle istanze e delle petizioni depositate e dei relativi atti di trattazione nonché la mancanza di effetti determinati dalle stesse sull'attività dell'amministrazione;

- una situazione per certi aspetti ancor più preoccupante di quella di Lavis emerse anche per il Comune di Trento. In risposta a n. 2 interrogazioni presentate nell'estate del 2015 dalla consigliera comunale Marianna Demattè (socio dell'Associazione) in ordine alla modalità di trattazione di istanze e petizioni, il direttore generale del Comune, fornendo un elenco indicativo delle istanze e delle petizioni presentate nelle ultime due consiliature e sottolineando che, ai sensi del D.lgs. 33/2013, non vi era alcun obbligo di pubblicazione, affermò: *"Si precisa che non si è in grado di indicare con assoluta certezza il numero di petizioni e/o istanze presentate dal 2006 fino ai nostri giorni in quanto alcune di queste potrebbero essere state catalogate come semplici richieste fatte all'amministrazione comunale e classificate in fascicoli relativi a pratiche specifiche oppure presentate direttamente alla segreteria del Sindaco e non trasmesse all'Ufficio Protocollo"*. A riguardo, l'APS Più Democrazia in Trentino verificò che una petizione avente ad oggetto la gestione dell'acquedotto comunale presentata ai sensi delle disposizioni dello Statuto comunale e del regolamento sulla partecipazione e regolarmente protocollata nella primavera del 2013, non venne inserita nell'elenco fornito in risposta all'interrogazione. Ciò a conferma dell'assenza di una prassi consolidata per la protocollazione, l'archiviazione, la pubblicazione e la trattazione delle istanze e delle petizioni popolari.

Rilevando la difficoltà a ottenere risposte soddisfacenti da parte degli organi elettivi delle amministrazioni comunali e con l'obiettivo di assicurare i livelli democratici essenziali nel governo degli enti locali, Più Democrazia in Trentino ha quindi deciso di rivolgersi direttamente ai funzionari della Pubblica Amministrazione partendo dal comune capoluogo di provincia.

Nel gennaio del 2017 l'Associazione, per tramite dei Soci Alex Marini e Mauro Direno, ha presentato alcune osservazioni al **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione** che, tra gli altri aspetti, riguardavano la qualità delle informazioni pubblicate sul sito dell'amministrazione comunale e la trasparenza sugli atti di iniziativa consiliare e di iniziativa popolare, e il cui contenuto integrale è disponibile al seguente link: https://democraziadirettatrento.files.wordpress.com/2017/02/20170127_osservazioniptcptrento.pdf

Per semplificare la lettura di seguito le osservazioni n.4 e n.5 proposte per la redazione del suddetto Piano:

Osservazione n°4 – Stakeholders interni (trasparenza sugli atti del consiglio)

Riprendendo le osservazioni degli ultimi due paragrafi dell'osservazione precedente (n.3), si coglie l'opportunità di evidenziare alcune criticità che non permettono la massima trasparenza sullo svolgimento dell'attività consiliare e in particolare sulla sugli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo presentati dai consiglieri comunali.

Oggigiorno le modalità di accesso a internet sono mutate drasticamente. Sembrerebbe che più del 50% degli accessi al web sia infatti tramite dispositivi mobili o tablet mentre la restante parte tramite i classici calcolatori.

L'attuale versione del database degli atti consiliari prevede il caricamento dei documenti di un file pdf in formato immagine (scannerizzazione di documenti cartacei) non permettendo così l'indicizzazione delle parole e quindi una proficua attività di ricerca da parte degli utenti e degli stessi consiglieri comunali. Gli atti possono essere ricercati quindi solo attraverso la titolazione dell'atto e non per il contenuto testuale dei medesimi.

Si riscontra inoltre un modesto livello di trasparenza in riferimento alle risposte alle interrogazioni, e relativi allegati, e agli esiti della trattazione degli atti di indirizzo:

- *per le interrogazioni a risposta orale non è indicato il collegamento ipertestuale alla registrazione audiovisuale della seduta nella quale è stata data lettura della risposta o al verbale di seduta corrispondente. Non è nemmeno disponibile il testo letto in aula dall'assessore competente;*
- *per le interrogazioni a risposta scritta, ma questo vale anche per le interrogazioni a*

risposta orale, non sono disponibili nella relativa scheda della sezione dedicata gli allegati alla risposta comunicata ai consiglieri. Accade frequentemente che unitamente alle risposte siano consegnati ai consiglieri proponenti interrogazioni e documenti esplicativi per sostanziare il contenuto della risposta (es. tavole, tabelle, bilanci, etc.) ma questi non siano rintracciabili nella scheda degli atti consiliari;

- *per le mozioni e gli ordini del giorno, al pari delle interrogazioni a risposta orale, non è disponibile il collegamento ipertestuale alla registrazione o al verbale della seduta in cui sono state discusse. Si rileva altresì la mancata pubblicazione del testo del documento eventualmente approvato, il quale, in virtù degli emendamenti abrogativi, modificativo o integrativi alle premesse o al dispositivo che possono essere concordati nel corso della seduta, molto spesso non corrisponde al documento originariamente presentato. Non risulta nemmeno il collegamento ipertestuale all'eventuale delibera di approvazione della proposta di mozione o ordine del giorno.*

Rilevate le criticità illustrate sopra invitiamo l'Amministrazione ad adoperarsi affinché anche questi dati siano resi pubblici.

Non abbiamo informazioni di dettaglio sul sistema di gestione dei contenuti (CMS) in uso presso il Comune, né conosciamo le procedure definite per selezionare, validare e pubblicare i contenuti. L'esperienza ci induce a pensare esistano sia un responsabile (Content Manager/Administrator), sia dei redattori. Potrebbe perciò essere sufficiente ridefinire/integrare le procedure esistenti prevedendo un iter adeguato per la gestione e la pubblicazione degli atti consiliari. Questa piccola riorganizzazione del lavoro potrebbe creare qualche scompenso in una prima fase, ma produrrebbe notevoli vantaggi già nel breve periodo.

Altro elemento che concorrerebbe a semplificare la gestione (e favorire un accesso semplificato agli atti) sarebbe la disponibilità di un sistema che permetta un caricamento rapido via web degli atti in formato html. Questo accorgimento solleverebbe il Content Manager e/o i redattori dalle operazioni di acquisizione degli atti in formato pdf e renderebbe più agevole la consultazione da parte dei cittadini. Anche la responsività sarebbe migliorata e gli utenti potrebbero accedere più facilmente anche usando dispositivi mobili.

Un esempio del modello di database/gestore di contenuti e di visualizzazione degli atti in versione html è offerto da [Parlamento Europeo](#), [Senato della Repubblica](#), [Camera dei Deputati](#), [Corte Costituzionale](#) e [Giustizia Amministrativa](#). Dai medesimi siti è comunque possibile scaricare la documentazione in formato file, in versione pdf o videoscrittura.

Consigliamo in ogni caso, soprattutto in assenza di web services adeguati, di pubblicare i documenti pdf in versione testuale, possibilmente in formato pdf/A, standard per l'archiviazione nel lungo periodo di documenti elettronici (ISO 19005-1:2005). Tale modalità è di particolare valore, poiché garantisce una ricerca full text, semplificando l'individuazione della documentazione di interesse. Un esempio di tale approccio è quello dell'archiviazione degli [atti del Consiglio provinciale di Trento](#).

Proponiamo infine di considerare l'ipotesi di offrire ai consiglieri comunali che lo richiedessero adeguate sessioni formative sugli strumenti digitali in uso presso il Comune, in modo da semplificare il loro lavoro e favorirne la produttività.

Osservazione n.5 – Cittadinanza (trasparenza sugli atti di iniziativa popolare: istanze, petizioni e proposte di iniziativa popolari)

Nella risposta all'interrogazione 22/2015 a risposta orale l'amministrazione ha precisato di non essere in grado di indicare con assoluta certezza il numero di petizioni e/o istanze presentate dal 2006 fino ai nostri giorni in quanto alcune di queste potrebbero essere state catalogate come semplici richieste fatte all'amministrazione comunale e classificate in fascicoli relativi a pratiche specifiche oppure presentate direttamente alla segreteria del Sindaco e non trasmesse all'Ufficio Protocollo.

Dalla consultazione del sito non risulta che le istanze e le petizioni siano classificate e pubblicate sul sito, al pari degli atti prodotti dai consiglieri comunali.

Come sottolineato anche dal Garante della Privacy ([Privacy e trasparenza negli enti locali – 09 giugno 1998](#)), le istanze, le petizioni, le proposte e le iniziative popolari sono dirette a promuovere o sollecitare interventi per migliorare la vita della comunità locale, e devono essere ritenute pubbliche, sia perché riguardano l'attività dell'amministrazione locale, sia perché danno impulso ad un procedimento amministrativo. Devono pertanto essere conosciute dalla generalità dei cittadini che ne sono coinvolti.

Preso atto che non vi è una trattazione certa delle istanze e delle petizioni, si suggerisce di prevedere una trattazione più metodica e standardizzata con riferimento alle procedure controllo di regolarità formale, accoglienza dei proponenti, registrazione, classificazione, pubblicazione e comunicazione dell'esito di trattazione delle stesse. Ciò per adeguare la prassi amministrativa ai principi di buona amministrazione consolidati nel patrimonio del diritto europeo e che, sinteticamente, si riferiscono a: termine ragionevole per l'adozione delle decisioni; obbligo di indicare i motivi delle decisioni, tutela dei dati, notifica e pubblicazione della decisione.

Il mancato rispetto dei principi di buona amministrazione, che comprendono la trasparenza, deve essere scongiurato perché non aiuta i cittadini a comprendere e tutelare i loro diritti, nello specifico i diritti di partecipazione, e perché non contribuisce a promuovere l'interesse pubblico e la formazione di un'amministrazione aperta, efficiente e indipendente.

Un esempio di trattazione trasparente dell'iter delle petizioni è offerto dal Consiglio provinciale di Trento. Il presidente del Consiglio in carica riconosce infatti la piena dignità alle petizioni popolari, non solo assicurando lo svolgimento di un corretto iter di trattazione ([n.19 petizioni presentate nel corso del XV consiliatura fino al gennaio 2017](#)) ma garantendo anche un'adeguata evidenza pubblica alle richieste provenienti dalla cittadinanza sia sulla [sezione delle news del sito internet del Consiglio provinciale](#) sia sulla [rivista Cronache del Consiglio provinciale \(n. numero 246 del 2017\)](#)

Il segretario generale del Comune di Trento dott.ssa Cecilia Ambrosi, con nota del 6 febbraio 2017, ha comunicato i rilievi alle osservazioni di Più Democrazia in Trentino sulla proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017-2019. I funzionari comunali responsabili della redazione del Piano - riconoscendo implicitamente la necessità di tutelare gli strumenti di partecipazione e il diritto di istanza e di petizione riconosciuto nello statuto - hanno dato un riscontro positivo alle osservazioni dell'Associazione, in particolare a quelle concernenti la trasparenza e la fruibilità nella consultazione degli atti presentati e trattati dal Consiglio comunale e dai Consigli circoscrizionali e la trattazione di istanze, petizioni e iniziative popolari. Di seguito il link alla nota ufficiale:

https://democraziadirettatrento.files.wordpress.com/2017/02/20170206_risposta-segr-gen-trento.pdf

Alle osservazioni 4 e 5 il segretario generale del Comune di Trento ha così risposto:

- con riferimento al tema della trasparenza degli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo dei

consiglieri comunali, è stato assunto l'impegno:

- "a provvedere, nel corso del corrente anno, alla riorganizzazione della relativa sezione del sito web comunale tramite distinzione tra interrogazioni a risposta scritta ed a risposta orale";
- a valutare, entro la fine del 2018, subordinatamente al consenso ed alla attiva collaborazione dei membri del Consiglio comunale ed alla preventiva verifica della sostenibilità organizzativa di tali adempimenti da parte dell'Unità organizzativa autonoma del Consiglio comunale, la possibilità di provvedere alla pubblicazione sul sito web istituzionale in formato aperto degli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo dei consiglieri comunali nonché, per le interrogazioni consiliari, all'inserimento, nella relativa pagina del sito web istituzionale, di collegamento ipertestuale alla registrazione streaming e/o al verbale della corrispondente seduta consiliare;
- con riferimento ai temi della rigorosa e metodica trattazione e della pubblicazione sul sito internet comunale degli atti di iniziativa popolare (istanze, petizioni e proposte di iniziativa popolare), è stato rilevato che "che a far data dai prossimi mesi l'Amministrazione sperimenterà la procedura di e-petition (attraverso la piattaforma change.org)" e che "per le istanze e petizioni formalmente presentate come tali è già in atto una procedura che ne garantisce la rigorosa e metodica trattazione, conformemente a quanto auspicato da Codesta Associazione". È stato inoltre assunto "l'impegno dell'amministrazione a assumere nel corso del corrente anno le iniziative dirette a consentire la pubblicazione delle stesse e delle relative risposte, previa verifica della conformità di tale adempimento alle disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali";

Per attuare gli impegni appena illustrati, nel marzo del 2017 l'amministrazione comunale di Trento ha provveduto ad aggiornare il sito istituzionale completando con dovizia di dettagli le informazioni rivolte ai cittadini in ordine alle modalità di presentazione e di trattazione delle istanze e delle petizioni popolari (<http://www.comune.trento.it/Comune/Documenti/Schede-informative/Istanze-e-petizioni>).

In particolare, per quanto concerne la pubblicazione degli atti, sul sito si specifica quanto segue:

- **Pubblicazione dell'istanza**

L'istanza e la relativa risposta, ordinariamente, non sono pubblicate sul sito internet dell'Amministrazione. Se il proponente vi acconsente esplicitamente, l'istanza e la relativa risposta sono pubblicate sul sito del Comune. L'Amministrazione si riserva di negare la pubblicazione di determinati documenti nei casi previsti dalla normativa vigente.

- **Pubblicazione della petizione**

Ordinariamente, l'Amministrazione pubblica sul proprio sito internet il titolo e l'oggetto delle petizioni pervenute, nonché le relative risposte, riservandosi di escludere determinati documenti nei casi previsti dalla normativa vigente. Se i proponenti desiderano che il testo della petizione e la relativa risposta non siano pubblicate sul sito del Comune, devono farne esplicita menzione nell'oggetto della petizione. I dati personali dei firmatari non sono comunque sottoposti a pubblicazione.

In conclusione

Si ritiene che il diritto di petizione sia pienamente garantito solo prevedendo una serie di misure in relazione ai seguenti aspetti:

- informazione alla cittadinanza sul sito istituzionale dell'ente rispetto alle modalità di presentazione e di trattazione di istanze e petizioni (es. Comune di Trento)
- adeguata evidenza pubblica alla fase di presentazione delle petizioni per riconoscere la dignità delle richieste popolari (es. Presidenza del Consiglio provinciale e Ufficio stampa del Consiglio)
- protocollazione e verifica della regolarità formale degli atti di iniziativa popolare consegnati all'amministrazione comunale (inclusi gli allegati e gli elenchi dei firmatari) da parte degli uffici comunali competenti (es. Ufficio legislativo del Consiglio provinciale)
- numerazione progressiva delle istanze e delle petizioni ammesse a trattazione e conseguente pubblicazione della relativa scheda sul sito istituzionale dell'ente locale (es. Database atti politici del Consiglio provinciale e Comune di Trento in via di predisposizione)
- archiviazione delle sottoscrizioni di sostegno ai sensi delle disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196) e dell'eventuale regolamento comunale (es. Iniziativa dei Cittadini Europei)
- comunicazione ai proponenti dell'esito della verifica di regolarità della documentazione e dell'avvenuta assegnazione del fascicolo agli organi competenti per la relativa trattazione quali ad esempio Consiglio comunale, Giunta, commissioni consiliari, consigli circoscrizionali e consulte (es. Consiglio provinciale)
- produzione di una relazione finale in cui è illustrata la trattazione degli atti prevedendo la possibilità di includere pareri e considerazioni dei singoli rappresentanti istituzionali e dei soggetti auditi nonché una sintesi di eventuali decisioni o impegni adottati dagli organi elettivi dell'amministrazione comunale (es. Consiglio provinciale)
- pubblicazione della relazione e dell'esito finale della trattazione nell'apposita scheda della petizione e comunicazione ai proponenti (es. Consiglio provinciale)

Al fine di favorire una piena realizzazione dei diritti di partecipazione dei cittadini ai pubblici poteri e alla gestione degli affari collettivi si chiede al Difensore Civico di intervenire presso l'amministrazione comunale di Rovereto e di adottare iniziative di più ampia portata, ad esempio sollecitando l'amministrazione provinciale a intervenire nei confronti delle altre amministrazioni dei comuni e delle comunità di valle, per raccomandare l'adozione di procedure e di buone pratiche affinché sia assicurata la piena tutela del diritto di petizione.

Alex Marini

Primo firmatario Istanza su strumenti di partecipazione
al Comune di Rovereto

Daniela Filbier

Presidente APS Più Democrazia in Trentino