LEGGI PER VOI

Agenzia di informazione - Consiglio della Provincia autonoma di Trento
anno XXVII - luglio 2022

NUMERO SPECIALE

Cittadini protagonisti

Gli strumenti di partecipazione alla vita democratica

Indice

Il dettato costituzionale 2

La petizione 5

Il referendum abrogativo 8

Il referendum propositivo e il referendum consultivo 11

Il referendum confermativo della legge statutaria provinciale 14

I referendum territoriali 17

L'iniziativa legislativa popolare 21

il consiglio provinciale dei giovani 25

La partecipazione prevista da alcune importanti leggi provinciali di settore 28

Mobilità sostenibile 29

Lavori pubblici 31

Pubblica amministrazione ed enti locali 33

Piano urbanistico provinciale (PUP) 36

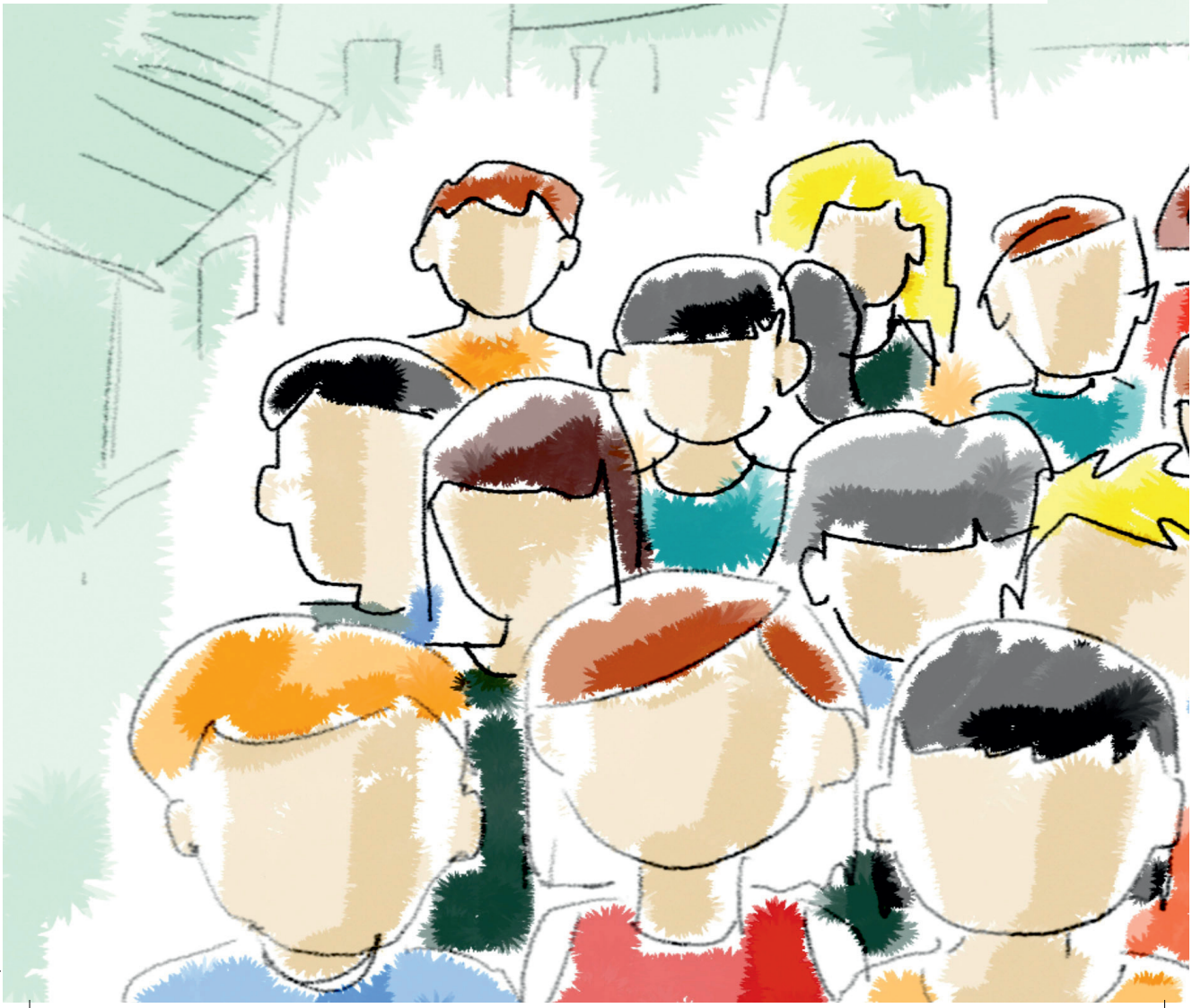
La Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) 38

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) 39

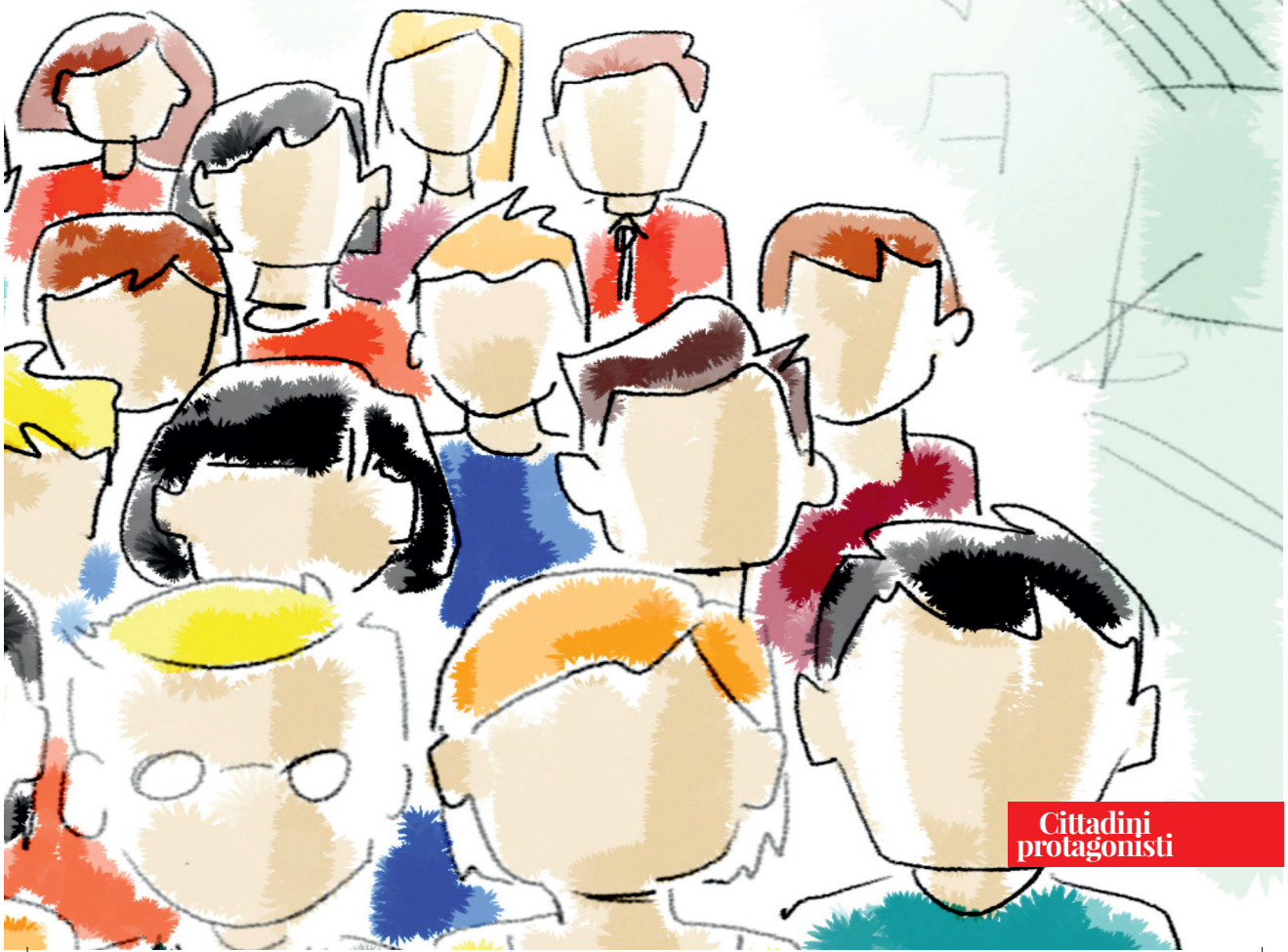
Introduzione

Avvertiva Giorgio Gaber in una delle sue canzoni più famose: "La libertà non è star sopra un albero, non è neanche avere un'opinione, la libertà non è uno spazio libero, libertà è partecipazione". E la partecipazione è davvero tale se consiste nella possibilità di concorrere alle decisioni più importanti all'interno di una società, alle scelte che contano. In questo senso la partecipazione è alla radice della democrazia che, etimologicamente, significa potere del popolo e si potrebbe tradurre con "sovranità popolare". Negli ultimi anni, specie di fronte al ripetersi di attentati terroristici e al diffondersi nel mondo di regimi autoritari e delle cosiddette "autocrazie", sentiamo ripetere che la democrazia non si conquista una volta per sempre, ma va continuamente rivitalizzata, rimotivata, riscoperta nel suo valore. La democrazia ha bisogno di essere praticata, difesa e promossa, altrimenti si indebolisce. Per questo occorre tenerne sempre oliati i meccanismi. Ma come? Favorendo il più possibile il ruolo attivo dei cittadini nella vita delle istituzioni. Il compito di garantire la partecipazione non spetta peraltro solo allo Stato, ma a tutti gli enti pubblici del nostro Paese, partendo dai territori o, come si usa dire, "dal basso", dagli enti più vicini ai cittadini. La Provincia Autonoma di Trento - titolare di competenze legislative e amministrative fondamentali - da questo punto di vista ha una responsabilità di primo piano. Per parte sua il Consiglio della Provincia Autonoma di Trento – il "potere legislativo" - ha significativamente approvato il 4 marzo 2020 la mozione 59/XVI, promossa dal consigliere Alex Marini. Essa ha previsto proprio la pubblicazione di questo quaderno informativo sugli istituti di partecipazione al sistema democratico, per concorrere a una cittadinanza consapevole dei diritti, dei doveri e delle opportunità partecipative. La mozione ricorda, tra le fonti normative di più alto grado, la Dichiarazione universale dei diritti umani, che all'articolo 21 sancisce come "ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti".

Il dettato costituzionale



Addentriamoci dunque nella “cassetta degli attrezzi” della nostra democrazia. Partiamo, in primo luogo, da un'attenta lettura della carta fondamentale della nostra Repubblica: la Costituzione italiana. L'articolo 1 introduce subito un principio fondamentale nell'ottica della partecipazione dei cittadini alla vita democratica, quando stabilisce che “la sovranità appartiene al popolo”. Aggiungendo che il popolo esercita la sovranità “nelle forme e nei limiti” consentiti dalla stessa Costituzione. In che modo si declina questo principio? Lo strumento “ordinario” con cui il popolo esercita la sovranità è rappresentato dall'elezione dei propri rappresentanti nelle istituzioni democratiche: il Parlamento italiano e gli enti pubblici territoriali.



Il dettato costituzionale

E' quella che si chiama democrazia rappresentativa: il popolo sceglie i propri rappresentanti e si affida poi alle loro scelte. Ci sono però nel nostro sistema costituzionale anche strumenti di partecipazione diretta, che consentono ai cittadini di esercitare in prima persona, e non in modo delegato, la sovranità popolare, quindi senza l'intermediazione dei rappresentanti politici nelle istituzioni. Il popolo può di fatto contribuire alle attività parlamentari attraverso la presentazione di petizioni (art. 50 della Costituzione), disegni di legge (art. 71) e con i referendum (art. 75, 132, 138 Costituzione). Analoghi strumenti sono previsti anche nel sistema statutario trentino, nel campo dei rapporti diretti fra i cittadini e il Consiglio provinciale, che è espressione dell'autonomia speciale attribuita al Trentino.

Con questo quaderno intendiamo passare in rassegna, uno alla volta, questi strumenti essenziali, per conoscerne il funzionamento e comprenderne l'importanza per la nostra democrazia.

La petizione

L'articolo 50 della Costituzione italiana sancisce il diritto di ogni cittadino di presentare una petizione. E questo sia per esporre attraverso tale strumento alcune istanze sentite da più persone, sia per chiedere alle due Camere (Senato della Repubblica e Camera dei deputati, in cui siedono i rappresentanti del popolo) l'adozione di un provvedimento legislativo che vada incontro a questo bisogno.

Similmente, nell'ordinamento della Provincia Autonoma di Trento, le petizioni possono essere presentate al Consiglio provinciale da una pluralità di persone che vogliono evidenziare problemi di rilievo, ai quali sono interessati più cittadini, o che intendono esporre alle istituzioni comuni necessità (art. 165 del regolamento interno del Consiglio provinciale).

La petizione è quindi un documento che illustra una determinata situazione problematica e le ragioni per le quali si chiede un intervento del Consiglio provinciale, ed è solitamente sottoscritto da un consistente numero di firme di cittadini, proprio per dimostrare quanto la questione interessi la collettività.

Per quanto riguarda la procedura da seguire, la petizione dev'essere presentata alla segreteria del Consiglio provinciale. Il testo va consegnato al presidente dell'assemblea legislativa, oppure inviato per posta. Dopo un esame preliminare da parte dell'ufficio di presidenza, il presidente trasmette la petizione alla commissione permanente a cui compete la materia. La commissione esamina i contenuti della petizione con un'istruttoria che comprende, oltre allo studio delle possibili problematiche giuridiche e tecniche, l'audizione sia dell'assessore provinciale al quale è affidata la materia, sia di una

rappresentanza dei promotori della petizione. La commissione può decidere anche di prendere diretta visione dei problemi evidenziati dalla petizione: in questo caso programma degli appositi sopralluoghi sul territorio.

La commissione termina l'esame della petizione presentando una relazione conclusiva che, oltre a illustrare l'attività svolta dall'organo consiliare, può ipotizzare delle soluzioni ai problemi analizzati. Il presidente del Consiglio trasmette la relazione agli interessati, a tutti i consiglieri e alla Giunta provinciale. Le petizioni decadono allo scadere della legislatura.

Il referendum abrogativo

Il referendum abrogativo - previsto dalla Costituzione per le leggi dello Stato - è un atto di carattere legislativo attraverso il quale il popolo cancella dall'ordinamento una determinata legge, in tutto o in parte.

L'istituto del referendum abrogativo è previsto anche per le leggi regionali e provinciali (art. 47 e 60 dello Statuto speciale di autonomia).

Per quanto riguarda la Provincia di Trento, la disciplina del referendum abrogativo è stabilita da un'apposita legge provinciale (la numero 3 del 2003). In base ad essa non possono essere sottoposte a referendum abrogativo le leggi provinciali tributarie o di bilancio, le leggi provinciali di tutela delle minoranze linguistiche e le leggi provinciali in materia elettorale e sulla forma di governo.

La proposta di referendum abrogativo provinciale dev'essere presentata da un comitato promotore - che in seguito deve raccogliere almeno 8.000 sottoscrizioni autenticate - o da 20 consigli comunali. La legge prevede le modalità con cui rimborsare le spese necessarie per l'autenticazione delle firme. Il numero delle firme è ridotto a 1.500 per i residenti nei comuni ladini, mocheni o cimbri che chiedono l'abrogazione totale o parziale di una legge che coinvolge i loro interessi.

La regolarità della proposta è verificata da

un'apposita commissione per il referendum istituita presso il Consiglio provinciale, che comunica la propria decisione al primo proponente e la pubblica nel Bollettino ufficiale della Regione. Le firme si devono raccogliere entro il termine di 90 giorni, decorrenti dalla data di pubblicazione della dichiarazione di ammissibilità del referendum.

Non si possono presentare richieste di referendum decorsi quattro anni dalla data delle ultime elezioni provinciali, fino alle nuove elezioni.

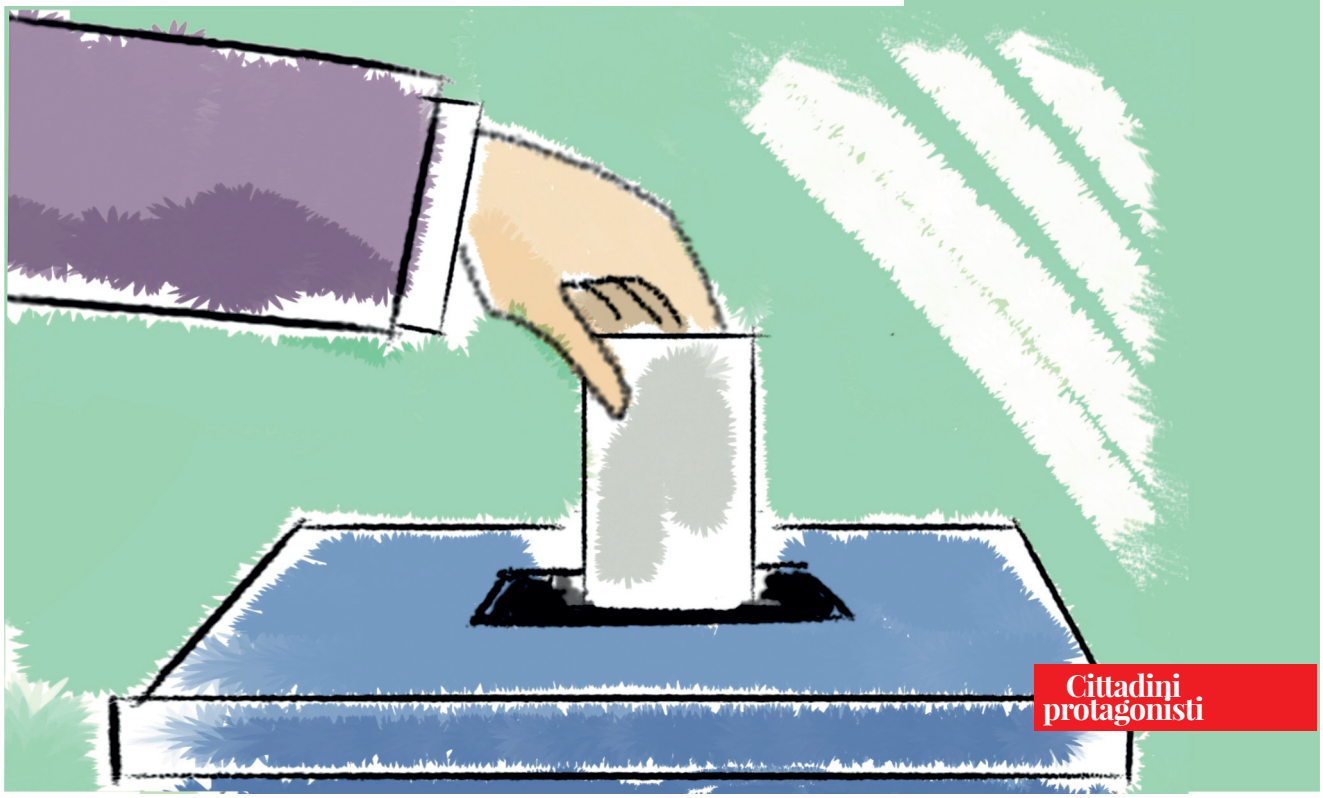
Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Provincia, che fissa la data di svolgimento della consultazione in una domenica compresa tra il 1° febbraio e il 31 maggio.

La proposta soggetta a referendum è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e purché abbia partecipato al voto almeno il 40 per cento degli aventi diritto.

Se il referendum ha esito positivo, l'abrogazione della normativa in esame è dichiarata con decreto del Presidente della Provincia. Se invece il risultato è contrario, non si può chiedere un nuovo referendum per l'abrogazione delle stesse disposizioni di legge prima del rinnovo del Consiglio provinciale e, in ogni caso, prima di due anni.

Ulteriori informazioni sui referendum abrogativi, e in particolare su come presentare le relative proposte, si possono trovare qui.

Il referendum propositivo e il referendum consultivo



Il referendum propositivo e il referendum consultivo – non previsti a livello statale - sono forme importanti di partecipazione politica popolare in Trentino e trovano il loro fondamento negli articoli 2 e 3 della Costituzione. Si tratta di strumenti con cui verificare la consonanza di volontà tra i cittadini e gli organi pubblici di governo. Possono quindi esercitare una certa influenza sulla politica.

La disciplina del referendum propositivo e consultivo è stabilita da un'apposita legge provinciale (la numero 3 del 2003). Le due forme referendarie consentono ai promotori di formulare proposte, come è avvenuto ad esempio con il referendum propositivo del 26 settembre 2021, che chiedeva di istituire un distretto biologico su tutto il territorio provinciale. Referendum per altro invalidato dalla scarsa affluenza (inferiore al 40 % richiesto dalla legge). Il referendum propositivo può essere richiesto da un comitato promotore composto da almeno dieci persone, che devono raccogliere non meno di 8.000 sottoscrizioni autenticate di elettori (per gli elettori residenti nei comuni ladini, mocheni o cimbri il numero delle firme è limitato a 1.500).

Il referendum consultivo può essere richiesto dalla maggioranza dei componenti del Consiglio provinciale, dalla Giunta provinciale, da dieci consigli comunali che rappresentino il cinque per cento della popolazione residente in provincia, e infine dal Consiglio delle autonomie locali.

Ulteriori informazioni sui referendum propositivi, e in particolare su come presentare le relative proposte, si possono trovare qui.

Il referendum propositivo e il referendum consultivo

Entrambe le tipologie di referendum, propositivo e consultivo, devono riguardare questioni di particolare interesse provinciale, ma non possono interessare tematiche in materia tributaria o di bilancio, oppure già sottoposte a referendum negli ultimi cinque anni.

L'ammissibilità e la chiarezza dell'interrogativo che si vuole sottoporre alla consultazione popolare sono valutate dall'apposita commissione per il referendum istituita presso il Consiglio provinciale, che può chiedere la riformulazione del quesito. Se il referendum è ammesso, il comitato promotore ha 90 giorni di tempo per la raccolta delle firme.

Non si possono presentare richieste di referendum decorsi quattro anni dalla data delle ultime elezioni provinciali, fino alle nuove elezioni.

Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Provincia, che fissa la data di svolgimento della consultazione in una domenica compresa fra il 1° febbraio e il 31 maggio.

Dopo la decisione di ammissibilità del referendum e fino alla conclusione della consultazione, non possono essere adottati provvedimenti amministrativi sulle questioni oggetto del referendum.

La proposta soggetta a referendum è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti favorevoli validamente espressi e purché abbia partecipato al voto almeno il 40 per cento degli aventi diritto.

Se il referendum ha esito positivo, il Consiglio provinciale o la Giunta provinciale adottano le iniziative e i provvedimenti di loro competenza entro tre mesi.

Ulteriori informazioni sui referendum consultivi, e in particolare su come presentare le relative proposte, si possono trovare qui.

Il referendum confermativo della legge statutaria

Una particolare tipologia di referendum prevista dal nostro Statuto speciale di autonomia è il “referendum confermativo” della cd. “legge statutaria”, la legge provinciale che disciplina la forma di governo della Provincia. Questa legge si riferisce al sistema di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, ai rapporti tra gli organi della Provincia, alla presentazione e all'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità con queste cariche, nonché all'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo. L'articolo 47 dello Statuto speciale di autonomia prevede, infatti, che la legge statutaria provinciale venga sottoposta a referendum (confermativo) qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori o un quinto dei componenti del Consiglio

Il referendum confermativo della legge statutaria

provinciale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata e quindi non entra in vigore, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.
Se la legge statutaria è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio provinciale, viene sottoposta a referendum solo se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta della consultazione confermativa è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale.
Per dare attuazione a quest'articolo dello Statuto sono state approvate la legge provinciale numero 13 del 2002 (Disciplina del referendum confermativo previsto dall'articolo 47 dello Statuto speciale) e la legge provinciale numero 3 del 2003 (Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali), che hanno subito modificazioni successive. Il referendum confermativo non è mai stato chiesto né su queste leggi né sulle loro modifiche.

La modifica dello Statuto

Il nostro Statuto speciale ha valore di legge costituzionale, ma con una peculiarità sua propria per quanto riguarda le modificazioni. In base all'articolo 103 dello Statuto, infatti, le modifiche alla carta fondamentale dell'autonomia - approvate dal Parlamento italiano - non sono sottoposte a referendum nazionale, diversamente dal procedimento legislativo ex art. 138 Costituzione, che vale per tutte le altre leggi costituzionali.

I referendum territoriali

Gli articoli 132 e 133 della Costituzione prevedono i referendum territoriali, chiamati così perché intervengono nei procedimenti di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali dei vari enti locali.

L'art. 132 prevede due ipotesi di referendum; la prima stabilisce che con legge costituzionale si possa disporre la fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni (con un minimo di un milione di abitanti) quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Il secondo tipo di referendum consente il passaggio di province o comuni da una regione all'altra. Anche in questo caso occorre la maggioranza delle popolazioni, ma non è necessaria una legge costituzionale: ne basta una ordinaria.

L'articolo 133 prevede l'istituzione di nuove province e di nuovi comuni. Nel primo caso, su iniziativa dei comuni interessati, sarà una legge dello Stato a disporre l'istituzione di nuove province. Nel caso dei comuni sarà la regione che, con propria legge, potrà istituirne di nuovi all'interno del proprio territorio. Pur non essendo specificato con quale mezzo debbano essere sentite le popolazioni interessate, si è ritenuto che lo strumento idoneo fosse il referendum. Negli ultimi 15 anni ci sono stati più di 30 referendum territoriali per staccare un comune da una regione e aggregarlo a un'altra, ma soltanto in pochi casi il procedimento si è concluso (il più recente è quello che ha visto passare il Comune di Sappada dalla Regione Veneto alla Regione Friuli - Venezia Giulia). La maggior parte delle richieste ha riguardato l'annessione di comuni veneti alla Regione

La riduzione del quorum referendario

Uno dei termini ricorrenti quando si parla di referendum è "quorum". Il termine indica la percentuale dei votanti da raggiungere, rispetto al totale dei cittadini con diritto di voto, perché i referendum abrogativo, consultivo o propositivo siano validi. Il Consiglio provinciale trentino ne ha discusso per anni, dapprima respingendo, per non indebolire la democrazia rappresentativa, la proposta avanzata nel 2012 da un comitato popolare di azzerare il quorum allora fissato per legge al 50%. Più di recente, l'esame di una proposta del consigliere Alex Marini, che puntava ad abbassare la soglia al 20%, per effetto di un compromesso raggiunto in particolare tra la Giunta provinciale e l'opposizione consiliare ha sortito la riduzione del quorum referendario al 40% degli aventi diritto. Contestualmente l'assemblea legislativa ha invece respinto una diversa soluzione proposta dal consigliere Luca Zeni per rendere il quorum variabile, agganciandolo alla percentuale di affluenza alle urne nelle consultazioni elettorali più recenti.

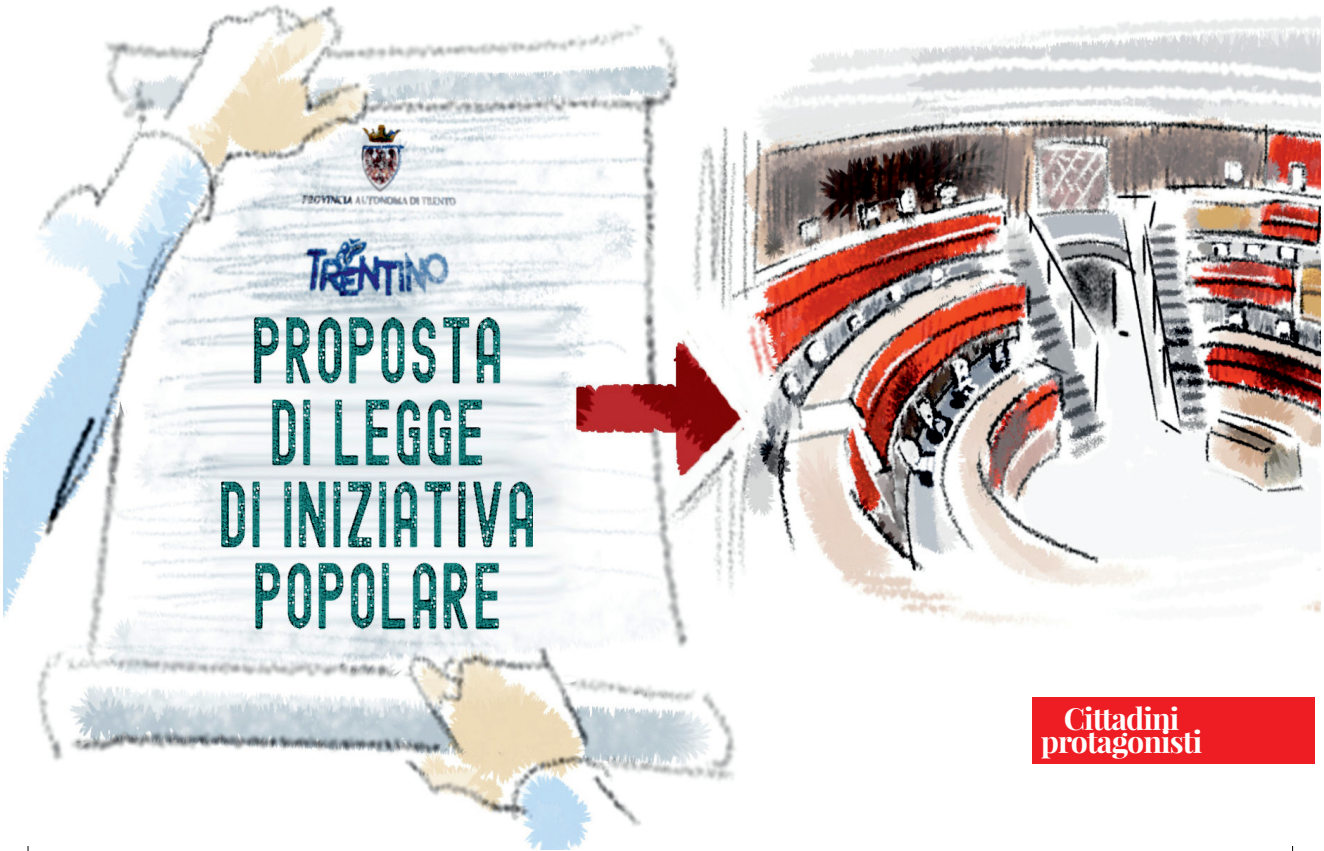
Trentino - Alto Adige, ma in nessun caso il procedimento si è concluso.

Per il territorio del Trentino - Alto Adige il riferimento, inoltre, è all'art. 7 del nostro Statuto speciale di autonomia, il quale prevede la possibilità di istituire nuovi comuni e modificare le loro circoscri-

zioni e denominazioni (anche attraverso la fusione di più comuni). La procedura è definita dal Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino - Alto Adige, il quale prevede che venga indetto un referendum per sentire le popolazioni interessate e, in caso di esito positivo, con legge regionale venga disposta l'istituzione del nuovo comune (o la modifica territoriale o di denominazione). Questo strumento è stato utilizzato spesso in Trentino dal 2010 in poi, con l'effetto di ridurre notevolmente il numero dei municipi presenti nella Provincia di Trento, che sono passati dagli iniziali 223 agli attuali 166.

Ulteriori informazioni alla pagina del Parlamento italiano qui.

L'iniziativa legislativa popolare



L'iniziativa legislativa è lo strumento che permette ai cittadini di presentare una proposta di legge. In tal modo i cittadini hanno la possibilità di introdurre nel dibattito parlamentare temi che non sono presi in considerazione dai loro rappresentanti. La Costituzione italiana (articolo 71) consente al popolo di presentare a una delle Camere del Parlamento un progetto di legge articolato e corredato dalle firme di almeno 50.000 elettori. Dal punto di vista dei contenuti non sono previsti limiti di materie, sia ordinarie che costituzionali, di cui i progetti di legge di iniziativa popolare si possono occupare.

Il potere riconosciuto ai cittadini di dare avvio al procedimento legislativo si è rivelato però limitato, in quanto non garantisce ai presentatori l'esame parlamentare della loro proposta. Gli organi parlamentari, infatti, non hanno l'obbligo di pronunciarsi sulle proposte di iniziativa popolare e non esistono neanche meccanismi che garantiscano forme di priorità procedurale. L'unica garanzia è data dai regolamenti parlamentari di Camera e Senato, i quali impongono alle commissioni competenti l'avvio dell'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare ad esse assegnati.

Nel nostro Statuto speciale di autonomia (articolo 47) è previsto che il Consiglio provinciale approvi un'apposita legge chiamata “legge statutaria”, nella quale si definiscono, oltre al sistema elettorale e ai referendum provinciali abrogativo, propositivo e consultivo (di cui abbiamo parlato in precedenza), anche l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali. Anche per le leggi regionali è possibile l'esercizio dell'iniziativa popolare (articolo 60).

La legge provinciale numero 3 del 2003 consente agli elettori di

presentare alla Presidenza del Consiglio provinciale progetti di legge articolati e accompagnati da una relazione che ne illustra i contenuti. I progetti di legge devono essere sottoscritti da almeno 2.500 elettori (ridotti a 500 se la proposta riguarda le minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre) e possono riguardare tutte le materie, ad eccezione di quella tributaria e di bilancio. È stabilita una procedura per la raccolta delle firme (la stessa valida per i referendum) e una verifica formale e di contenuto (la proposta non è ammessa se contrasta con la Costituzione e lo Statuto speciale di autonomia).

L'iniziativa legislativa popolare

Una volta presentato, il progetto di legge viene assegnato alla competente commissione legislativa e i proponenti hanno diritto di partecipare al procedimento legislativo. Se il Consiglio provinciale non inizia l'esame entro 24 mesi dalla presentazione, il progetto di legge di iniziativa popolare è sottoposto a referendum senza la necessità di raccogliere sottoscrizioni. Se l'esito del referendum è favorevole (e alla consultazione ha partecipato almeno il 50% degli aventi diritto al voto) la legge viene promulgata.

Nel caso in cui l'esame di un disegno di legge d'iniziativa popolare non venga completato nel corso della legislatura nella quale è stato presentato, il testo viene trasferito alla legislatura successiva.

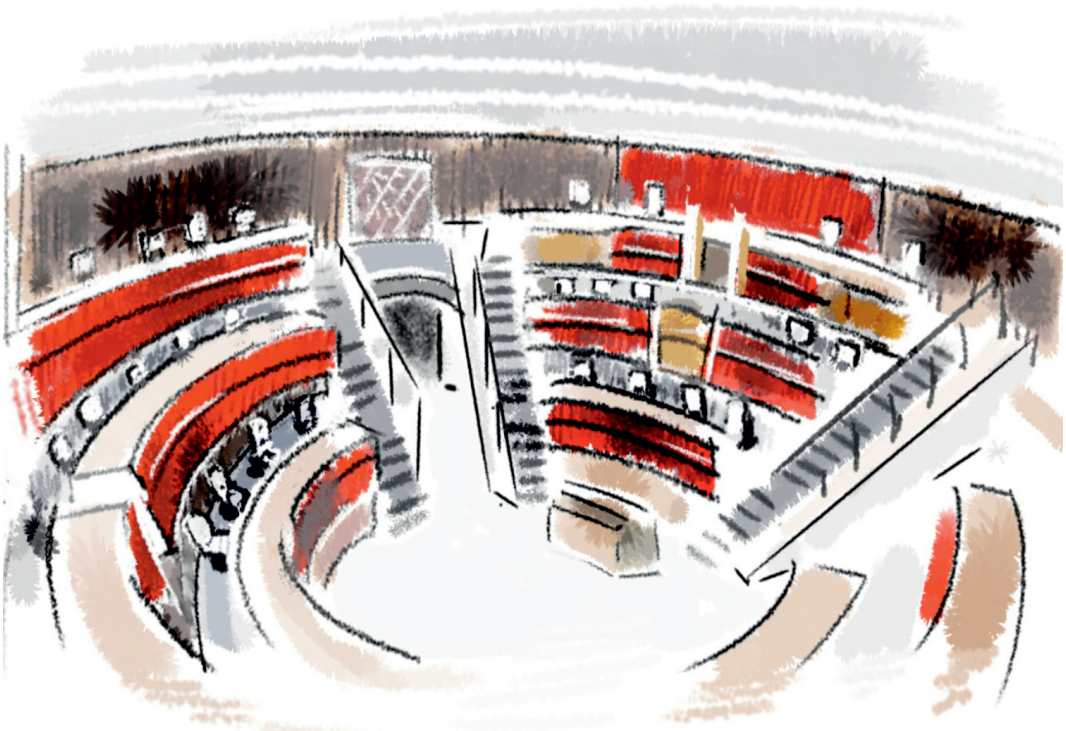
I promotori che intendono presentare una proposta d'iniziativa popolare, possono chiedere al Presidente del Consiglio provinciale di essere assistiti nella redazione dei testi dagli uffici del Consiglio.

Ulteriori informazioni sull'iniziativa legislativa popolare, e in particolare su come presentare le relative proposte, si possono trovare qui.

Una particolare forma di partecipazione:

il consiglio provinciale dei giovani

La legge provinciale numero 7 del 28 maggio 2009 ha istituito il Consiglio provinciale dei giovani, con il compito di rafforzare la cittadinanza attiva dei giovani e di favorire la conoscenza delle istituzioni del Trentino e del loro ruolo nello sviluppo della vita pubblica e sociale. Tra Consiglio provinciale e Consiglio provinciale dei giovani, sono previste significative relazioni: in primo luogo ogni anno viene convocata una seduta congiunta del Consiglio provinciale dei giovani e del Consiglio provinciale, durante la quale il presidente del Consiglio provinciale dei giovani presenta una relazione sull'attività e sulle iniziative svolte e sulle ricadute dell'attività consiliare, anche in termini di



proposte, di pareri, di rapporti con organismi analoghi, valutandone gli effetti e i costi. In secondo luogo, all'atto dell'assegnazione di un disegno di legge riguardante tematiche di interesse dei giovani, il Presidente del Consiglio provinciale può chiedere al Consiglio provinciale dei giovani un parere, da rendere in tempo utile alla commissione competente del Consiglio provinciale. Infine, il presidente del Consiglio provinciale dei giovani trasmette le decisioni assunte su argomenti di particolare rilevanza sia in seduta plenaria sia dalle sue commissioni al Presidente del Consiglio provinciale, il quale ne dà comunicazione ai consiglieri provinciali.

L'esperienza della Svizzera

Se c'è un Paese che ha creduto e investe nella democrazia partecipata direttamente dai cittadini, questa è la Svizzera.

Ecco dove si possono trovare l'indice cronologico dei referendum

e i riferimenti a referendum obbligatorio e referendum facoltativo in Svizzera

La partecipazione prevista da alcune importanti leggi provinciali di settore

Mobilità sostenibile

La legge provinciale numero 6 del 2017 (Pianificazione e gestione degli interventi in materia di mobilità sostenibile) prevede un processo partecipativo obbligatorio per l'approvazione del piano provinciale della mobilità (e i suoi stralci) e per i processi di revisione della rete o di modifica del modello di esercizio, che comportano modifiche interessanti più del 50 per cento delle corse di ogni singolo ambito del servizio extraurbano o urbano, e un processo partecipativo facoltativo per altri atti, decisioni o interventi di competenza provinciale in materia di mobilità sostenibile.

Per "processo partecipativo", l'art. 12 della legge provinciale numero 6 del 2017 intende un percorso organizzato di coinvolgimento della cittadinanza attiva, con riferimento ad atti o decisioni di competenza provinciale in materia di mobilità sostenibile. In particolare, hanno diritto di intervenire nel processo partecipativo le persone di età non inferiore a sedici anni residenti nel territorio provinciale e le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio provinciale (se hanno interesse).

Il processo partecipativo facoltativo può essere richiesto alla Giunta provinciale da almeno 2000 residenti nel territorio provinciale che abbiano compiuto 16 anni (i quali possono sottoscrivere anche una richiesta formulata da associazioni o comitati) e dagli istituti scolastici del Trentino (con sottoscrizione di almeno il 5 per cento degli studenti) se l'oggetto del processo partecipativo attiene al tema della mobilità verso le sedi degli istituti scolastici. La Giunta provinciale, sulla base delle valutazioni dell'osservatorio provinciale sulla mobilità sostenibile, individua le iniziative inammissibili e quelle ammesse ai processi partecipativi e comunica la propria decisione ai proponenti.

Lo svolgimento del processo partecipativo "obbligatorio" è affidato a un responsabile scelto dalla Giunta provinciale tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, purché sia in possesso

dei requisiti d'indipendenza necessari per assicurare neutralità e imparzialità.
Nel dettaglio, il processo partecipativo prevede cinque fasi:
1) la presentazione pubblica della proposta preliminare (del piano o del suo stralcio) con la sua successiva pubblicazione sul sito internet della Provincia;
2) la pubblicazione sul sito internet della Provincia di un dossier del processo partecipativo che contenga l'illustrazione chiara, trasparente e completa della proposta preliminare, delle sue motivazioni e caratteristiche, dell'impatto sull'ambiente e sul territorio e dei costi;
3) l'attuazione del processo partecipativo secondo le modalità individuate dal responsabile;
4) la redazione, a cura del responsabile, di un rapporto finale che dia conto delle procedure adottate, degli argomenti discussi e delle osservazioni, suggerimenti e proposte raccolte, nonché delle posizioni emerse. Il rapporto finale è trasmesso all'osservatorio provinciale sulla mobilità sostenibile e alla Provincia (e pubblicato sul sito internet della Provincia dedicato alla partecipazione) ed è pubblicizzato anche presso gli enti locali;
5) l'elaborazione di una relazione di valutazione sull'andamento del processo partecipativo e sui punti di forza e di debolezza del suo svolgimento.

Lavori pubblici

L'art. 6 della legge provinciale numero 26 del 1993 sui lavori pubblici prevede che, per inserire nuove opere di importo presunto non inferiore a 1 milione di euro negli strumenti di programmazione (o nel caso di esecuzione dell'opera mediante la concessione di lavori pubblici), il dirigente responsabile, per predisporre il documento preliminare di progettazione, può indire un'apposita conferenza informativa alla quale sono autorizzati a partecipare i soggetti pubblici e privati interessati. Dei risultati della conferenza si tiene conto nell'atto di programmazione dell'intervento.
L'articolo 6 bis della stessa legge prevede che per le opere della Provincia, degli enti strumentali e per le opere di edilizia universitaria finanziate dalla Provincia, il cui importo sia superiore al quadruplo della soglia comunitaria (5.382.000 euro), nonché per le opere delle comunità e dei comuni di importo superiore alla soglia comunitaria, il

documento preliminare di progettazione o il progetto preliminare sia sottoposto alla procedura di concertazione con i cittadini.
La concertazione prevede cinque fasi:
1. l'amministrazione procedente deposita presso la propria sede la proposta di documento preliminare di progettazione o la proposta di progetto preliminare e ne dà pubblico avviso;
2. il responsabile del procedimento promuove la partecipazione degli interessati fornendo documentazione, informazioni e copie della proposta e raccoglie le osservazioni, suggerimenti e proposte, rendendoli disponibili a chiunque con le medesime modalità;
3. l'amministrazione procedente indice una conferenza pubblica d'informazione, aperta a tutti i residenti e ai portatori d'interessi collettivi, dove viene illustrata l'opera;
4. i residenti o i portatori d'interessi collettivi possono depositare presso l'amministrazione procedente osservazioni, suggerimenti e proposte scritte entro 30 giorni dallo svolgimento della conferenza pubblica d'informazione;
5. l'amministrazione procedente motiva le decisioni conclusive assunte in relazione all'opera pubblica.

Pubblica amministrazione ed enti locali

Una particolare tipologia di processo partecipativo è quello disciplinato dal capo V ter della legge provinciale numero 3 del 2006, che detta “Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino”. In particolare, per processo partecipativo questa legge provinciale intende un percorso di discussione organizzata, avviato con riferimento all'adozione di un atto di natura amministrativa e all'assunzione di decisioni pubbliche di competenza degli enti locali.

Attraverso questo strumento si mettono in comunicazione i soggetti e le istituzioni del territorio per garantire la promozione di un'informazione trasparente e imparziale, lo sviluppo di una cittadinanza attiva, il ruolo degli enti locali e dei comuni quali sedi di condivisione delle esperienze, delle opinioni e delle decisioni, nonché la riduzione dei tempi e dei costi di attuazione delle decisioni pubbliche attraverso un ripensamento delle procedure decisionali.

Il diritto di partecipazione è garantito a tutti i cittadini a partire dai 16 anni, che siano residenti nel territorio degli enti locali interessati dal processo partecipativo, nonché i soggetti portatori di rilevanti interessi di categoria e di interessi diffusi relativi all'oggetto del processo partecipativo.

Il diritto di attivare il processo partecipativo è riconosciuto ai comuni, alle comunità, alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative e ad almeno il 5 per cento dei residenti nella comunità con più di 16 anni.
Le richieste di attivazione dei processi partecipativi sono esaminate da un organo indipendente chiamato “Autorità per la partecipazione locale”, composto da un funzionario provinciale e da due persone di provata competenza in materia di processi decisionali pubblici (docenti universitari, amministratori locali o funzionari laureati con almeno 5 anni di esperienza), designate rispettivamente dal Consiglio provinciale e dal Consiglio delle autonomie locali.
La legge provinciale numero 3 del 2006 prevede l'attivazione obbligatoria e preventiva del processo partecipativo per una serie di documenti di programmazione e in particolare per:
a) la proposta di piano sociale;
b) il documento preliminare per l'elaborazione del piano territoriale della comunità;
c) il programma degli investimenti territoriali delle comunità di valle;
d) la proposta di programma di sviluppo economico;
e) gli accordi di programma tra Provincia, comunità e comuni per la realizzazione di interventi di sviluppo locale e di coesione territoriale, comprese opere che interessano due o più comuni, realizzate anche dalla Provincia su iniziativa dei comuni interessati.
f) le opere pubbliche previste dagli strumenti di programmazione comunale da finanziare in tutto o in parte con il contributo di scopo.
L'autorità per la partecipazione locale può riconoscere un sostegno finanziario e un supporto metodologico, logistico e organizzativo (con particolare riferimento alle tecnologie dell'informazione e della

comunicazione) ai soggetti attuatori del processo partecipativo.
Infine, la legge provinciale privilegia l'utilizzo di strumenti che prevedono l'ausilio delle tecnologie informatiche e i progetti presentati congiuntamente da due o più soggetti in collaborazione con istituti scolastici e università, idonei a garantire un approccio multiculturale e multidisciplinare alla tematica oggetto di processo partecipativo.
Il processo partecipativo, di norma, si conclude entro tre mesi dal suo avvio con l'approvazione da parte dell'autorità di un documento in cui è descritto il processo svolto e i suoi esiti.

Garanti e difensori dei cittadini

Le forme a disposizione del cittadino per essere tutelato nei propri diritti sono davvero molte e articolate nel nostro sistema pubblico statale, regionale e provinciale.
Vogliamo menzionare figure di garanzia importanti come sono – anche in Trentino – il difensore civico provinciale, il garante dei diritti dei detenuti, il garante dei diritti dei minori, il consigliere di parità nel lavoro e il Comitato provinciale per le comunicazioni (tutti incardinati presso il Consiglio provinciale di Trento).

Piano urbanistico provinciale (PUP)

In base all'articolo 28 della legge provinciale per il governo del territorio, n. 15 del 2015, la Giunta provinciale predispone e approva un documento preliminare contenente l'indicazione e l'illustrazione degli obiettivi generali e delle linee direttive che si intendono perseguire attraverso l'adozione del PUP. Il documento preliminare viene trasmesso alle comunità, ai comuni e al Consiglio delle autonomie locali, i quali entro 90 giorni possono trasmettere alla Giunta provinciale osservazioni e proposte per la risoluzione dei principali problemi di assetto dei loro territori. Il documento preliminare è trasmesso anche al Consiglio provinciale, il quale ha 120 giorni per approvare indirizzi utili ai fini della formazione e dell'adozione del progetto di PUP.
Decorsi questi termini, la Giunta provinciale può procedere all'adozione

del progetto di PUP, che viene depositato in tutti i suoi elementi e messo a disposizione del pubblico per 90 giorni consecutivi, presso la struttura provinciale competente in materia di urbanistica e sul sito istituzionale della Provincia.

Contemporaneamente al deposito, la Giunta provinciale trasmette il progetto di PUP alla competente commissione permanente del Consiglio provinciale, al Consiglio delle autonomie locali ed alla commissione provinciale per l'urbanistica e il paesaggio (CUP), che esprimono un parere.

Durante il periodo di deposito chiunque può prendere visione del progetto e presentare osservazioni nel pubblico interesse. Decorsi i termini, la Giunta può procedere anche in assenza dei pareri o delle osservazioni.

Se la Giunta provinciale modifica il piano sulla base dei pareri o delle osservazioni, è disposto un secondo deposito e una seconda pubblicazione del progetto di PUP per quarantacinque giorni consecutivi. In questo periodo di deposito chiunque può presentare osservazioni nel pubblico interesse, esclusivamente con riferimento alle parti che sono state oggetto di modifica. A questo punto, il progetto di piano eventualmente modificato per accogliere queste nuove osservazioni non è soggetto a pubblicazione né a deposito.

Al termine dell'intero procedimento descritto la Giunta provinciale approva il disegno di legge di approvazione del PUP e lo trasmette al Consiglio provinciale per l'iter legislativo.

Per l'approvazione delle varianti e degli aggiornamenti al PUP, i termini sono ridotti a metà.

La Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)

I progetti pubblici e privati sottoposti alla Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), disciplinata dalla legge provinciale n.19 del 2013, vengono esaminati dalla struttura competente in materia di autorizzazioni ambientali: l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (APPA). Al termine dell'istruttoria viene pubblicato nell'albo della Provincia e nell'albo telematico dei comuni territorialmente interessati, un avviso al pubblico che indica i dati del soggetto proponente, una breve descrizione del progetto e della sua localizzazione, i possibili principali impatti ambientali, le modalità di consultazione della documentazione e degli atti predisposti dal proponente e i termini e le specifiche modalità per la partecipazione del pubblico (cioè la fase di presentazione delle osservazioni). Entro il termine stabilito nell'avviso, chiunque può presentare osservazioni. Nella procedura di VIA i sindaci dei comuni interessati, o la struttura provinciale competente, possono chiedere all'APPA l'indizione di una pubblica assemblea, per l'illustrazione della documentazione e per un esame in contraddittorio con il soggetto proponente. Analoga richiesta può essere effettuata da una o più delle minoranze dei consigli comunali, dalle associazioni di categoria interessate e dalle sezioni provinciali delle associazioni di protezione ambientale maggiormente rappresentative.

Prima di concludere la valutazione, il proponente può essere chiamato a un sintetico contraddittorio con i soggetti che hanno presentato pareri od osservazioni.

Per la valutazione degli impatti ambientali del progetto, l'APPA può chiedere al proponente eventuali integrazioni. Se ritiene che le integrazioni o le modifiche apportate siano sostanziali e rilevanti, dispone un nuovo avviso al pubblico pubblicando la documentazione nel sito della Provincia. In questi casi i termini per la presentazione di altre osservazioni e delle relative controdeduzioni sono ridotti della metà.

Entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, l'APPA convoca una conferenza di servizi , alla quale partecipano le strutture provinciali e le amministrazioni interessate, il proponente del progetto, un rappresentante delle associazioni di protezione ambientale, un rappresentante degli imprenditori, un rappresentante del Museo delle scienze e un rappresentante delle amministrazioni di beni di uso civico, se le opere interessano aree da queste amministrate. L'eventuale valutazione negativa del progetto comporta il divieto di realizzare l'opera e il diniego del Provvedimento autorizzatorio unico provinciale (PAUP). In caso di valutazione positiva l'opera potrà essere realizzata nel rispetto delle eventuali prescrizioni ambientali emerse in conferenza di servizi.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), è finalizzata alla valutazione preventiva degli effetti che i piani o i programmi di intervento relativi a molteplici settori possono avere sull'ambiente. Le proposte di piano o programma sono messe a disposizione del pubblico negli uffici e nei siti web della Provincia (o di altre amministrazioni pubbliche) indicando il luogo in cui questi atti sono depositati per la libera consultazione e il termine per la presentazione di osservazioni. Quando vengono adottati, il

piano o il programma sono accompagnati dalla sintesi delle osservazioni. Sono sottoposte a VAS anche le varianti al PUP che introducono o modificano previsioni di corridoi infrastrutturali di accesso al Trentino, vale a dire delle fasce territoriali interessate da sistemi di mobilità stradale e ferroviaria finalizzati all'interconnessione del Trentino con i territori limitrofi. La proposta di variante o di aggiornamento del PUP, adottata in via preliminare dalla Giunta provinciale, è depositata presso gli uffici pubblici competenti e pubblicata sul sito web della Provincia. Contestualmente al deposito, viene pubblicato un avviso sul sito della Provincia, nel Bollettino ufficiale della regione e nell'albo telematico dei comuni territorialmente interessati, con il titolo della proposta di variante o di aggiornamento al PUP. La documentazione è messa a disposizione dei soggetti competenti in materia ambientale perché possano esprimersi ed è trasmessa alla struttura ambientale, che li mette a disposizione del pubblico. Dalla data di pubblicazione dell'avviso decorre il termine entro il quale chiunque può prendere visione della documentazione pubblicata e presentare osservazioni in forma scritta al soggetto competente, anche fornendo nuovi elementi valutativi o conoscitivi riguardanti gli aspetti ambientali della variante o dell'aggiornamento. La Giunta provinciale approva il disegno di legge sulla variante o l'aggiornamento al PUP tenendo conto delle risultanze del parere reso dall'APPA, nonché considerando il rapporto ambientale e gli esiti della fase di consultazione e partecipazione. Con un'analoga procedura sono sottoposti a VAS anche i piani e programmi indicati dalla normativa statale e adottati dalla Provincia.

LEGGI PER VOI
Agenzia di informazione
del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento.
Anno XXVII nr. 1 - luglio 2022

Registrazione al Tribunale di Trento n.887
del 23 gennaio 1996.
Editore Consiglio
della Provincia Autonoma di Trento
via Manci, 27.
Redazione via Manci 27, 38122 Trento.

Testi a cura di:
Antonio Girardi
Leandro Morandini

Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in abbonamento postale - 70%
NE/TN Tassa Pagata/Taxe Parçue/
Economy/Compatto.

Direttore responsabile: Luca Zanin
Segreteria di redazione
via Manci 27, 38122 Trento
Angela Giordani
Alessandra Bronzini

Progetto grafico, impaginazione e illustrazioni
Studio Bi Quattro srl, Trento

Stampa Litografia Effe e Erre snc - Trento

Consiglio della Provincia autonoma di Trento