



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

## UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

DIFENSORE CIVICO PROVINCIA AUTONOMA TRENTO



Prot. n. CPTN/0001625/P

Trento, 11/02/2020

Egregio Consigliere  
dott. Alex MARINI  
Consiglio provinciale  
S E D E

Oggetto: Notizie ed informazioni sull'uso degli istituti di partecipazione popolare a livello comunale

Egregio Consigliere,

si fa seguito alla Sua domanda effettuata ai sensi dell'art. 5, c. 5, l.p. n. 28/1982, fornendoLe di seguito le informazioni richieste in materia di *"uso degli istituti di partecipazione popolare a livello comunale"*, alla luce dell'esperienza del Difensore civico.

Si premette che il sistema informatizzato di schedatura delle pratiche, necessario per una ricostruzione organica e compiuta della materia, è operativo dal 2002; si partirà dunque da questa data per una valutazione dell'argomento, tenendo ovviamente conto del fatto che la schedatura in parola, essendo essenziale (oggetto, tipo pratica, numero del fascicolo e poco altro), rimanda inevitabilmente allo studio, nella loro materialità, dei documenti conservati negli archivi dell'istituzione.

La Sua richiesta è limitata alle pratiche di livello comunale; è peraltro vero che il recupero e la selezione dei fascicoli ha reso possibile un esame della materia a 360°. E' parso pertanto opportuno, con un supplemento di sforzo che comunque consente una più compiuta valutazione dell'argomento in oggetto, catalogare tutti i dati ulteriori disponibili. La tematica è infatti la medesima e concerne pur sempre questioni sollevate nel nostro contesto territoriale: una visuale più ampia non mette pertanto in ombra, ma semmai contestualizza ulteriormente l'oggetto di questa analisi.

Bisogna peraltro soggiungere, ai fini di un più compiuto inquadramento dei dati disponibili, che a volte l'oggetto delle pratiche è mirato sul merito della questione esaminata: ad es. "Progettazione strada...". Il che da un lato è fisiologico, in quanto per non fornire oggetti eccessivamente lunghi ci si attiene all'essenziale, con i margini di interpretazione soggettiva del caso; ma dall'altro una classificazione siffatta, che non riporta contestualmente l'indicazione dei rilievi di carattere partecipativo che possono essere sottesi



38122 TRENTO - Via Gazzoletti, 2 - Tel. 0461.213201

Numero Verde 800 851026 - Fax 0461.213206

Pec: difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it

® www.consiglio.provincia.tn.it - email: difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it

all'oggetto paradigmatico appena proposto, crea purtroppo un margine di alea: pratiche che siano pertinenti rispetto al tema del presente approfondimento, finiscono dunque per sfuggire ad un censimento compiuto.

Tanto premesso, le pratiche censite sono in totale 62 e sono da ricondursi a tre macro settori: referendum; petizioni ed istanze individuali; altre forme di partecipazione e di coinvolgimento popolare, voce, quest'ultima, in cui, anche per ragioni di completezza di prospettazione, si possono far confluire questioni eterogenee, comprese opposizioni a delibere comunali, istituti di partecipazione in materia di Asuc, attività di sensibilizzazione mirate specificamente sul tema della partecipazione popolare, procedure *extra ordinem*, ecc.

Ebbene, venendo ad una descrizione sintetica ma puntuale dei vari procedimenti, si evidenzia anzitutto che sul **2002** non vi sono pratiche.

Le pratiche del **2003** hanno riguardato la materia delle petizioni popolari - tre pratiche - e dei referendum: una pratica.

Di fatto, due pratiche aperte sulle petizioni concernevano tematiche strettamente connesse in materia sanitaria - dunque di competenza provinciale - proposte dai medesimi soggetti. Il Difensore civico ha sollecitato la PAT ed ottenuto risposte comprovanti l'avvio di un procedimento di valutazione delle istanze collettive in esame.

Similmente, un'altra petizione che coinvolgeva la Provincia in tema di variazioni territoriali relative ad un Comune ha dato luogo ad un intervento di verifica. La PAT ha risposto facendo presente di avere preso in carico la questione, con ciò esaurendosi la funzione del Difensore civico che non poteva poi interferire sul merito di valutazioni altamente discrezionali. Merita aggiungersi - con una notazione a carattere generale - che in questo come in altri casi spesso non sono agli atti gli sviluppi di merito di referendum e petizioni, atteso che trattandosi di interventi che sollecitano scelte politiche, o comunque altamente discrezionali, il Difensore civico non ha ragione - in linea di principio, nonché di regola - di verificare gli esiti concreti del procedimento. Sul piano ordinamentale è cioè fisiologico, se così si può dire, che l'intervento del Difensore civico, in questo settore della relativa attività, sia perlopiù limitato ad una verifica del rispetto della stretta legittimità del procedimento posto alla sua attenzione.

L'ultima pratica reperita sul 2003, comportava una valutazione anche da parte del Difensore civico - ai sensi dello Statuto comunale di riferimento - in ordine all'ammissibilità di un referendum consultivo, proposto con riguardo all'esecuzione di un'opera pubblica. La conclusione del Difensore civico è stata negativa: si è cioè ritenuto che la consultazione fosse inammissibile.

Nel **2004** si segnala l'opposizione di un cittadino ad una deliberazione del Consiglio comunale, in tema di progettazione di un comparto urbano. Il cittadino si lamentava in quanto a suo avviso il predetto provvedimento conteneva una motivazione incompleta e decettiva rispetto all'avvenuta discussione consiliare, con ciò affievolendosi le ragioni contrarie alla deliberazione stessa e, con esse, anche la possibilità di impugnare il provvedimento in parola. Il Difensore civico ha monitorato il regolare svolgersi del procedimento di opposizione, che peraltro è stata respinta.

Sul **2006** le pratiche sono tre: una in tema di petizioni; due in materia referendaria.

Circa la petizione - di rilevanza provinciale - gli interessati avevano richiesto le coordinate normative ed operative del caso. Atteso che il Difensore civico non può seguire *sic et simpliciter* un intero procedimento amministrativo a prescindere dalle sue eventuali

disfunzioni, si è provveduto, tramite l'ufficio, a dare indicazioni assolutamente essenziali e ad indirizzare i richiedenti alla PAT ed alla Regione.

Nel secondo caso il Difensore civico è stato membro della commissione giudicatrice circa l'ammissibilità di un referendum consultivo che era stato proposto a livello comunale, riguardante la gestione di un servizio pubblico. Per come era stato formulato, il quesito era stato ritenuto inammissibile; la competente commissione aveva comunque proposto una riformulazione del ridetto quesito, al fine di compatibilizzarlo con i dettami dell'ordinamento giuridico vigente.

L'altro referendum, confermativo (art. 6 l. p. n. 6/2005), concerneva le disposizioni dello statuto di una Asuc. Il Difensore civico ha approfondito - nonché sollecitato la PAT ad approfondire - alcuni profili critici delle regole procedurali da seguirsi nella fattispecie concreta, ed è intervenuto, sia verbalmente, sia in termini formali. All'esito di un articolato procedimento nel cui sviluppo si è inserita anche una modifica della normativa provinciale di riferimento, è stato possibile tenere il referendum.

Nel 2007 due pratiche riguardavano la materia referendaria; una concerneva una petizione.

Un referendum comunale propositivo, relativo a manifestazioni di pubblico interesse, è stato dichiarato inammissibile da un apposito comitato di esperti. Il Difensore civico - che non era membro del comitato medesimo - si è limitato a prendere atto, non ritenendo che vi fossero i presupposti per intervenire.

L'altro procedimento interessava una segnalazione di presunte scorrettezze in linea di principio - non si individuava cioè un referendum preciso - da parte di chi invita la cittadinanza a non partecipare alle consultazioni referendarie di cui si avversa il merito. Si ignora a quale fattispecie si attagliassero le deduzioni dell'istante, ma dagli elementi disponibili si può desumere che plausibilmente si trattasse di un referendum provinciale abrogativo. Non vi erano, ovviamente, spazi giuridici per intervenire su una doglianza così generica, oltretutto politica.

La petizione - comunale - concerneva infine la realizzazione di un'opera pubblica: il Difensore civico è intervenuto sulla fase procedimentale. A concludere, il Sindaco ha riconosciuto la fondatezza delle richieste degli istanti e si è assunto l'impegno di provvedere all'esecuzione dell'opera.

Per il 2008 si evidenziano quattro pratiche.

Due in materia di proposte referendarie; due eterogenee.

Il Difensore civico in un caso ha fornito alcune informazioni direttamente agli interessati, con riguardo ad un possibile referendum comunale che al momento era ancora ipotetico, relativo ad un progetto edilizio fortemente avversato, parrebbe, dalla collettività. La controversia fra collettività e Comune non sembra avere avuto sviluppi. O almeno: non risulta agli atti che sia stato poi tenuto alcun referendum.

Nell'altro, in presenza di un quesito referendario propositivo - sempre a livello comunale - che era stato ritenuto inammissibile e che coinvolgeva la realizzazione di un'opera impattante sul territorio di riferimento, l'ufficio ha fornito delle coordinate giuridiche che hanno consentito di tenere il referendum.

Un'ulteriore pratica concerneva più in generale l'attività di sensibilizzazione della collettività sul tema delle iniziative popolari, tema su cui i cittadini interessati allo sviluppo di un ragionamento avevano coinvolto il Difensore civico, che a sua volta aveva fornito agli interessati stessi delle indicazioni per l'attuazione del loro programma.

In occasione, infine, di un procedimento in cui alcuni cittadini chiedevano quali strumenti partecipativi vi fossero per far sentire la voce di realtà frazionali, o comunque subcomunali, si è dovuta constatare l'assenza di una disciplina adeguata al riguardo.

Nel **2009** un solo caso: un cittadino, cofirmatario di una petizione che non riceveva risposte, si è rivolto al Difensore civico per ottenere la debita considerazione da parte del Comune interessato. Il Sindaco, dopo l'intervento del Difensore civico, si è assunto formalmente l'impegno di approfondire la questione segnalata, concernente la materia ambientale.

Nel **2010** sono state proposte due questioni in materia referendaria.

In un caso il Difensore civico è stato chiamato a far parte della commissione che avrebbe dovuto valutare l'ammissibilità di un referendum consultivo. Non vi sono però stati sviluppi di sorta, in quanto gli interessati hanno poi abbandonato il procedimento.

L'altra pratica concerne anch'essa una questione di ammissibilità; in questo caso si trattava di un referendum consultivo in tema di riqualificazione urbanistica di alcune aree di un territorio comunale: il Difensore civico ha qui partecipato alla competente commissione, che ha decretato l'inammissibilità della specifica consultazione.

Il **2012** conta cinque pratiche: due in materia di referendum; una consultazione popolare in materia di Asuc; una riguardava la partecipazione dei cittadini in Consiglio comunale; una in tema di opposizione a delibere comunali.

In un caso, concernente un referendum abrogativo a livello provinciale, sono state fornite indicazioni di carattere giuridico sul tema dell'autenticazione delle firme necessarie per la preventivata consultazione.

Altra fattispecie concerneva la partecipazione del Difensore civico al comitato di garanti per il referendum consultivo proposto in un Comune, comitato che in effetti ha ritenuto ammissibili i quesiti referendari. E' agli atti anche il prosieguo di questo procedimento, un prosieguo oggettivamente interessante. Va anzitutto premesso, venendo al merito, che il referendum era mirato ad evitare un'opera che i cittadini del comitato promotore ritenevano inutile e dannosa per le casse comunali. Sennonché, a fronte del rischio referendario, la PAT ha finanziato l'opera su cui vertevano i quesiti suaccennati. Tale finanziamento, integrale, ha fatto decadere la possibilità stessa di tenere il referendum.

L'altra consultazione popolare, che si è poi in effetti tenuta, concernente i criteri di gestione di una Asuc, è stata accompagnata dagli interventi del Difensore civico che ha sollecitato il Comune in ordine ai tempi di attivazione del processo partecipativo. In seguito ha avuto luogo la consultazione oggetto delle richieste degli istanti.

Un differente procedimento concerneva il quesito posto da un cittadino che intendeva conoscere i rimedi, in linea di principio, per opporsi ad una delibera comunale: in effetti la fattispecie riguardava un caso di opposizione in presenza di un diretto interesse legittimo dello stesso richiedente, per cui la soluzione più corretta sarebbe stata quella del ricorso individuale. E' peraltro vero che, in linea di principio, l'opposizione alle delibere resta uno strumento di partecipazione popolare anche là dove la finalità dell'opposizione stessa sia più propriamente individuale e non collettiva.

Altra pratica significativa del 2012, concerne un caso assolutamente atipico ed interessante, nel contesto di un Comune in cui alle elezioni era stata presentata una lista unica. Mancando una minoranza consiliare, il Sindaco aveva istituito una procedura *extra ordinem* per consentire ai cittadini di partecipare, con diritto di parola, al Consiglio comunale. Essendo peraltro sorte delle criticità nella gestione di questo peculiare istituto, che

era stato momentaneamente soppresso, l'intervento informale e bonario del Difensore civico aveva consentito la sopravvivenza - con alcuni temperamenti peraltro - di questo strumento.

Sul 2013 si individuano tre pratiche.

La prima concernente il *quorum* fissato da un Comune per la validità delle consultazioni referendarie locali: ovviamente il Difensore civico non ha poteri di merito al riguardo, per cui non è stato possibile aiutare il richiedente ed incidere su scelte di tal genere.

La seconda riguardava informazioni in materia di petizioni e di referendum comunali, informazioni che il Comune doveva fornire ad un istante; il Difensore civico si è limitato a prendere atto che le informazioni stesse erano correttamente state fornite.

La terza pratica concerneva una petizione comunale relativa ad un servizio pubblico: il Difensore civico è intervenuto al fine di sollecitare una risposta che languiva, ed ha ricevuto le informazioni del caso: stando agli atti, peraltro, il ritardo comunale era oggettivamente giustificato.

Il 2015 ha fornito quattro pratiche.

Una concernente un disegno di legge di iniziativa popolare: l'ufficio ha illustrato agli istanti i profili della propria competenza, distinguendoli dai profili politici e fornendo indicazioni su alcuni aspetti essenziali della materia.

Altro procedimento riguardava un'istanza individuale con cui un cittadino segnalava ad un Comune delle criticità nella gestione della cosa pubblica; il Comune interpellato, però, non rispondeva. A seguito dell'intervento del Difensore civico, in ossequio peraltro all'obbligo statutario di rispondere anche alle istanze individuali, l'Amministrazione ha finalmente considerato le richieste rivolte, fornendo puntuali indicazioni che comprovavano l'avvenuta valutazione della problematica sollevata. Il Comune si era in effetti attivato con progetti specifici, in cui erano stati coinvolti significativi settori della collettività.

E' qui opportuno ricordare che in altri casi - nel corso degli anni, dunque non solo nel 2015 - i cittadini hanno chiesto la tutela di interessi diffusi, ma lo hanno fatto pressoché sempre, a memoria d'uomo, in termini generici e senza proporre istanze in senso formale. Ne deriva che siffatte richieste sono rimaste prive di una classificazione specifica, atta ad inserirle nel novero delle istanze statutariamente contemplate, nonché propriamente dette. E' dunque mancata la possibilità di censire questi procedimenti fra le istanze individuali che siano espressione di un diritto di partecipazione popolare, per cui oggi diviene estremamente difficile, oltreché aleatorio, pensare di poter recuperare richieste particolari e mirate, confluite in altre classificazioni - poniamo, ad es., "Decoro urbano" - come istanze in senso sostanziale.

Tornando a noi, un altro procedimento trattava una petizione a livello comunale. Il Comune interpellato non rispondeva, per cui la questione è stata sottoposta dagli interessati all'attenzione del Difensore civico. In particolare, erano in discussione - così è stato riferito, ma senza alcun supporto documentale concreto - alcuni profili di carattere procedimentale-cronologico in ordine alle firme raccolte; gli istanti, che si erano assunti l'impegno con lo scrivente ufficio di fornire documentazione utile per valutare eventuali interventi, hanno lasciato cadere l'argomento.

L'ultimo procedimento che si evidenzia nel 2015, concerneva la proposta di valutare forme di tutela della collettività, attraverso l'accesso agli atti del Comune, contemplando una più estesa partecipazione dei cittadini alle attività istituzionali locali, nonché la creazione di un sistema di "difesa civica" subcomunale, nel contesto - critico -

dato dalla fusione dei vecchi comuni in entità comunali di dimensioni maggiori. Dopo una prima apertura del Difensore civico ad un confronto sul tema, l'istante ha ritenuto di dover lasciare cadere l'argomento.

**Il 2016** apporta ben dieci pratiche, tutte relative alla materia referendaria.

Si è trattato, nella stragrande maggioranza dei casi - otto casi su dieci - di chiedere l'adeguamento degli statuti comunali alla legislazione regionale di riferimento: l.r. n. 11/2014 - artt. 17 e 18 - modificativa, fra l'altro, della l.r. n. 1/1993, in cui si prevedeva che gli statuti comunali dovessero essere aggiornati alle nuove disposizioni regionali in tema di referendum e consultazioni popolari. I solleciti effettuati dallo scrivente ufficio, congiuntamente alle importanti funzioni svolte dalla PAT - il cui Servizio Autonomie locali ha formalmente invitato i Comuni trentini inadempienti ad adeguarsi alla succitata legislazione regionale - hanno inciso in maniera positiva sulle Amministrazioni implicate. Risulta, nei casi puntuali seguiti dal Difensore civico, che i Comuni si siano adeguati alla normativa regionale.

E' stata poi aperta una pratica su istanza dei cittadini interessati a conoscere le regole per la autenticazione delle firme ai fini di un referendum comunale propositivo: l'ufficio ha fornito le coordinate normative del caso.

Il Difensore civico, chiamato in un ulteriore procedimento a partecipare ad un collegio deputato alla valutazione sull'ammissibilità di un referendum confermativo delle modifiche apportate ad uno statuto comunale, ha segnalato di non ritenere corretta la predetta partecipazione. Infatti la previsione relativa al referendum confermativo era stata introdotta tardivamente, *ex novo*, nello statuto, congiuntamente - e qui sta il punto - alle modifiche statutarie su cui si sarebbe dovuto tenere il referendum. Non si poteva pertanto attivare l'organo chiamato a valutare l'ammissibilità del referendum confermativo, atteso che la relativa disciplina statutaria non era ancora entrata in vigore. Il Difensore civico ha pertanto fatto presente che il Comune avrebbe dovuto anzitutto - separatamente e previamente - inserire nello statuto le previsioni sul referendum confermativo, con la relativa disciplina. Solo poi - una volta consolidate e divenute operative queste modifiche - si sarebbero dovute adottare le ulteriori modifiche, potenzialmente assoggettabili a consultazione referendaria. Di contro, l'opzione prescelta aveva sterilizzato la possibilità stessa di dar luogo al referendum confermativo.

**Nel 2017** le pratiche sono nove.

Sei in materia di petizioni; tre di referendum.

Una petizione, che coinvolgeva tematiche di rilievo nazionale, non è stata oggetto - a quanto risulta e salvo sviluppi successivi - di alcuna considerazione da parte del Comune coinvolto, che non ha mai risposto neppure al Difensore civico. Si può ipotizzare che l'Amministrazione, ritenendosi incompetente al riguardo, abbia ritenuto inammissibile l'istanza dei cittadini, in quanto la stessa coinvolgeva, per l'appunto, un ente locale anziché il competente Ministero. Questa potrebbe in effetti essere un'opzione corretta. Resta che, salvo i casi di un uso strumentale e ridondante di interventi nei riguardi di un'Amministrazione comunale, anche una declaratoria di inammissibilità dovrebbe essere formulata in maniera espressa.

In un altro caso, a fronte di aperture che il Comune aveva manifestato con riguardo alla petizione relativa ad un'opera pubblica, non vi sono stati sviluppi degli impegni inizialmente assunti. Il Difensore civico ha pertanto archiviato il procedimento con esito negativo. Ovviamente non si discuteva il merito, ma si chiedeva che il merito stesso venisse discusso in Comune, come era stato garantito. La stessa Amministrazione precedente, fra

l'altro, aveva preannunciato anche di voler modificare le proprie disposizioni in materia di istituti di partecipazione, ritenendole inadeguate. Si è però dovuto purtroppo constatare negativamente, come detto, che non vi sono stati più sviluppi. O quantomeno: se anche vi fossero stati, è un dato di fatto che l'Amministrazione non ha più risposto al Difensore civico.

Un'altra petizione, in ordine alla quale il Difensore civico si era attivato chiedendo di prendere in considerazione le richieste dei cittadini, si è conclusa con un nulla di fatto: il Comune non era convenzionato e non ha mai risposto.

Altra pratica che è pervenuta al Difensore civico ma che nell'immediato non aveva concrete possibilità di evoluzione, concerneva una petizione in cui si evidenziava la necessità di garantire anche in Trentino Alto Adige livelli di trasparenza non inferiori al resto del Paese. La questione era stata sottoposta dagli interessati anche al Ministero competente e fra l'altro veniva seguita dallo stesso Consiglio provinciale, ragion per cui, trattandosi di una problematica *de iure condendo*, oltretutto appunto discussa in sede politica, si era ritenuto che non vi fossero spazi per effettuare interventi.

Un'ulteriore petizione, relativa ad un'opera che avrebbe comportato un significativo impatto sulla collettività locale, ha dato luogo ad un intervento del Difensore civico; è seguita una risposta in cui il Comune coinvolto faceva presente di voler seguire - ed in parte di avere già seguito - il procedimento in essere. Benché se ne ignorino le cause, è un fatto che i promotori dell'opera non hanno più compiuto le necessarie attività istruttorie ed il procedimento si è estinto.

In un'altra vicenda del 2017, l'associazione istante ha lamentato la mancata attuazione - con riguardo ad una petizione sull'assetto da dare ad una pubblica via - delle regole stabilite nello statuto comunale per la partecipazione dei cittadini alle assemblee circoscrizionali. Il Comune ha risposto solo a fatica, con un'argomentazione che sembrava francamente elusiva. Per questa ragione, attese la difficoltà di interlocuzione riscontrate a lungo nel corso dei rapporti in parola, il procedimento è stato concluso.

Peraltro, al fine di garantire l'utilità dell'istruttoria eseguita, è stata fatta pervenire all'associazione istante una congrua conclusione, utile per perseguire - se ritenuto opportuno - il confronto con il Comune. La questione è stata fra l'altro oggetto di ricorso straordinario al Capo dello Stato. Il Consiglio di Stato, chiamato ad esprimere il proprio parere al riguardo, ha concluso riconoscendo e valorizzando, da un lato, l'importanza della partecipazione popolare; ma dall'altro ha fornito un'esegesi di carattere sostanziale circa la partecipazione della collettività. Ha così dunque superato le censure puntuali che erano state avanzate in ordine a specifiche fasi del procedimento in parola, in occasione delle quali, per l'appunto, la partecipazione non era stata consentita - parrebbe - nelle precise forme stabilite dalle vigenti disposizioni comunali.

Circa i menzionati referendum, in un caso si trattava di verificare le regole referendarie per un'eventuale proposta di fusione di Comuni; il Difensore civico si è limitato a prendere atto, ritenendole congrue allo stato del procedimento, delle conclusioni fornite agli interessati dalla Regione.

In un'altra pratica, reiterati interventi del Difensore civico sono riusciti a sbloccare una risposta alle istanze presentate da un'associazione che chiedeva di poter avere indicazioni circa l'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta, nel corso di un lungo lasso di tempo, nell'ambito di un Comune.

L'ultimo procedimento che si menziona sul 2017, è stato avviato per evidenziare ad un Comune - parrebbe senza risultati concreti - l'assenza di un regolamento di attuazione

dello statuto comunale di riferimento, con riguardo a profili specifici in materia referendaria. Si ignorano gli sviluppi di questo procedimento, benché in ogni caso il Comune si sia formalmente assunto l'impegno di adottare il necessario regolamento.

Merita in ogni caso specificarsi che siffatte segnalazioni formali, nella varietà dei casi sottoposti all'attenzione del Difensore civico, hanno di regola una loro utilità: spesso infatti non si risolve il caso concreto, ma si avvia quantomeno un percorso che aiuta a correggere le carenze segnalate.

Nel 2018 vi sono dieci pratiche.

Due, costituiscono in effetti la germinazione, a partire da una stessa problematica di fondo, di una richiesta di partecipazione popolare alla fase istruttoria di un piano di mobilità di una Comunità di Valle. La materia del contendere riguardava profili piuttosto articolati e complessi del procedimento attivato da una Comunità di Valle. All'esito dell'istruttoria il Difensore civico ha formulato le sue conclusioni, da un lato sottoponendo ad un vaglio il rispetto delle regole di settore nel corso del procedimento concreto, e prendendo in definitiva atto della correttezza dell'operato della P.A. procedente. Dall'altro fornendo le proprie indicazioni circa le obiezioni di merito degli istanti, obiezioni che non potevano dar luogo a censure da parte del Difensore civico, ma su cui in ogni caso era opportuno fornire degli argomenti per orientare possibili proposte della collettività organizzata - associazioni, fondamentalmente - finalizzate, potenzialmente, a rendere più incisivo il processo partecipativo in fattispecie quale quella in oggetto.

La vigente disciplina provinciale, stabilita in particolare dagli artt. 17 decies-17 quaterdecies della l.p. n. 3/2006, detta una serie di disposizioni assolutamente significative in tema di processi partecipativi negli enti locali.

Similmente vi sono disposizioni specifiche, ad es. sui piani di mobilità provinciale - art. 14 l.p. n. 6/2017 - che inducono ad interrogarsi, per quanto concerne almeno la settoriale esperienza della difesa civica, sulle attività di compiere per garantire una maggiore vitalità di questi strumenti nel territorio provinciale.

Un procedimento in materia di adeguamento di enti pubblici locali alla l. r. n. 11/2014, costituiva una parziale prosecuzione dei procedimenti del 2016. Il soggetto richiedente era un'associazione, che aveva segnalato - anche nel 2016 - le criticità del caso, associazione che in seguito alle rassicurazioni della PAT, coinvolta dal Difensore civico in questa verifica, accoglieva le conclusioni provinciali senza più formulare rilievi. La Provincia, per la precisione, era stata sollecitata dal Difensore civico ed aveva fatto le proprie verifiche nei mesi successivi all'intervento dello scrivente ufficio, concludendo positivamente gli approfondimenti effettuati. L'associazione non ha più controdedotto a queste indicazioni, per cui il procedimento si è concluso.

In un altro caso un istante aveva chiesto informazioni con riguardo alla disciplina giuridica referendaria a livello comunale. Il Difensore civico, che non segue le fasi di gestione attiva dei procedimenti ma ne valuta semmai solamente profili critici specifici, ha dato la propria disponibilità a fornire un orientamento all'istante, che però in seguito non ha più proseguito l'*iter* della pratica avviata.

Un diverso procedimento concerneva l'opposizione di alcuni cittadini ad una delibera comunale - di Giunta - relativa ad un'opera pubblica. Il Comune non ha risposto al Difensore civico, che chiedeva indicazioni al riguardo su istanza dell'associazione predetta. La pratica è stata in seguito archiviata senza risposta, atteso fra l'altro che era stato proposto un ricorso straordinario al Capo dello Stato, ricorso che superava - per ovvie ragioni - le competenze stragiudiziali del Difensore civico.



Altra pratica che si segnala sul 2018, era relativa ad una petizione popolare concernente un progetto di collaborazione sociale da attivarsi a livello comunale. Il Comune si ostinava nel non rispondere al proponente. Non senza difficoltà il Difensore civico ha ottenuto finalmente l'avvio del procedimento - avvenuto con l'audizione del primo proponente - ed alcuni successivi, parziali sviluppi istruttori. Poiché peraltro lo scrivente ufficio non poteva entrare nel merito del tema, la pratica è stata successivamente chiusa prendendo atto, per l'appunto, dell'effettivo avvio dell'istruttoria.

Una pratica concerneva poi la richiesta di informazioni sulla materia delle opposizioni alle delibere comunali: ad un delibera consiliare, nella fattispecie. Il Difensore civico ha fornito all'interessato indicazioni giuridiche puntuali solamente su un profilo specifico dell'opposizione in parola, senza dunque prendere cognizione del merito.

Un altro procedimento vedeva poi il Difensore civico in veste di organo monocratico, chiamato a valutare l'ammissibilità di un referendum propositivo riguardante un'opera pubblica a livello comunale. Dei due quesiti uno verteva sull'opera stessa, ed è stato dichiarato ammissibile; uno introduceva criteri di votazione in consiglio comunale con riguardo all'opera stessa in discussione, ed è stato dichiarato inammissibile.

In un altro referendum nel medesimo anno, relativo ad un Comune diverso da quello succitato, il Difensore civico doveva esprimere un parere vincolante circa l'ammissibilità di un referendum propositivo riguardante, anche qui, opere pubbliche a livello comunale. L'unico quesito posto è stato ritenuto eccessivamente generico; ne è derivata una declaratoria inammissibilità. Il quesito è stato pertanto riformulato più compiutamente dal comitato referendario, ma, riguardando attività che in parte erano ormai state svolte, la sopravvenuta declaratoria di ammissibilità ha prodotto i propri effetti solo parzialmente, in quanto non ha potuto incidere sul pregresso.

L'ultima pratica da evidenziare concerneva infine il tentativo di portare all'attenzione dello Stato la surriferita petizione del 2017, in cui si rimarcava la necessità di garantire anche in Trentino Alto Adige livelli di trasparenza non inferiori al resto del Paese. Anziché cogliere i profili politici, si è qui cercato di mettere in luce, *ex novo*, gli aspetti critici - indubbiamente meritevoli di attenzione - afferenti la legittimità: l'auspicio era infatti che, trattandosi di attuare anche in Regione livelli di trasparenza non inferiori al resto del Paese, vi fosse la disponibilità da parte delle strutture ministeriali di Roma a sottolineare autorevolmente quantomeno i principi unitari di riferimento, desumibili, fra l'altro, dall'art. 49, c. 4, D.lgs. n. 33/2013. Questo tentativo si è peraltro rivelato fallace, in quanto i Ministeri romani non hanno inteso formulare alcuna osservazione sul merito del tema, e si sono limitati ad asserire la propria incompetenza al riguardo.

**Nel 2019** sono stati aperti tre procedimenti.

Uno riguardante i poteri del Difensore civico nei confronti dei Comuni, potenzialmente responsabili di avere violato i diritti di partecipazione dei propri cittadini. La questione - che è pubblicamente nota, essendo stata affrontata in Consiglio provinciale - di fatto si riferiva a vicende pregresse già descritte nella presente trattazione. E' persino dubbio che sia congruo riportare in questo *excursus* tale procedimento, che a rigore ha come protagonista la politica e solo eventualmente i poteri del Difensore civico; qui infatti si toccano solo indirettamente i temi della partecipazione popolare.

Uno contempla una richiesta molto generica di informazioni circa la disciplina della materia referendaria. La pratica è ancora aperta.

Uno, infine, concerne le doglianze di un cittadino, presidente di un comitato attivo a livello comunale, che lamentava il parziale, mancato adeguamento alla l. r. n.

11/2014 dello statuto del suo Comune. In effetti è emerso che le richieste dell'istante, pur comprensibili sul piano sostanziale, erano inaccoglibili dal punto di vista giuridico. Il cittadino censurava infatti la composizione politica della commissione comunale deputata a verificare l'ammissibilità del referendum. Il Difensore civico doveva di contro far presente che se, *de iure condendo*, era possibile e persino plausibile proporre di modificare la normativa regionale nel senso auspicato dall'istante, allo stato del diritto vigente all'epoca dei fatti la legge non vietava l'opzione statutariamente adottata dal Comune di cui trattasi.

\* \* \* \* \*

Conclusa l'esposizione dei casi trattati, si ritiene doveroso, da ultimo, proporre alcune considerazioni che possano contribuire a fornire una lettura più organica, e dunque più significativa, dei procedimenti in esame. Anzitutto, nel contesto dell'aumento delle pratiche degli ultimi anni, è opportuno soffermarsi brevemente, appunto, sulla progressiva, e quantomeno apparente, crescita di interesse nei riguardi delle materie e degli istituti di partecipazione popolare posti all'attenzione del Difensore civico. Da un lato questa crescita è indubbiamente agli atti, in termini statistici; ma dall'altro non si può dimenticare che vi sono delle perplessità sul valore probante dei numeri in esame.

Ebbene, il picco di interesse per gli istituti in parola negli anni 2015-2018 sembra legato, più che ad un'attenzione diffusa nella collettività per questi istituti, alla presenza di associazioni - nonché dei loro associati e dunque delle loro ramificazioni territoriali - che, si direbbe, hanno propiziato una stagione particolarmente ricca di questioni in materia di istituti partecipativi. A ciò si aggiunga che non poche pratiche di questo periodo riguardavano l'attuazione della disciplina legislativa regionale sull'adeguamento degli statuti comunali in tema di referendum: trattandosi di indurre i Comuni inadempienti ad adottare la disciplina regionale di settore, l'interesse concreto degli istanti non concerneva dunque la partecipazione diretta della collettività alla "gestione" della *res publica*, ma solamente la possibilità di partecipare in base alle nuove regole di settore.

E' in effetti plausibile che la l.r. n. 11/2014, potenziando gli istituti di partecipazione, abbia inciso sul numero delle pratiche, anche se non è predicabile con certezza un *post hoc propter hoc*; resta peraltro ben più che plausibile, e più precisamente resta indubbio, che l'attività organizzativa suaccennata abbia inciso in maniera assolutamente rilevante nell'incremento dei numeri in esame.

Con ciò non si esprime - è ovvio - un giudizio a rilievo totale sulla materia, ma solamente sull'esperienza della difesa civica trentina.

In linea di principio, comunque, l'importanza di entità strutturate - associative, in questo caso - che aiutino una collettività ad esprimersi compiutamente, oltretutto ad insistere in maniera incisiva se necessario, al fine di raggiungere un dato scopo, costituisce un'esigenza che è stato possibile verificare sul campo anche nel contesto della difesa civica: mancando a monte un'adeguata istruttoria ed un coordinamento che in qualche modo siano espressione di una gerarchia - qui non intesa in senso istituzionale - spesso i procedimenti non avanzano o quantomeno non incidono. Si riprenderà questo concetto a breve.

Si noti infine il significativo salto numerico sul 2019, quando sono state aperte tre sole pratiche, in parte riconnesse al passato.

Venendo alle richieste sul merito degli istituti in parola, merito su cui peraltro sono già state fatte alcune anticipazioni, si ritiene di poter formulare, sinteticamente e per punti, alcune considerazioni su quali siano i settori più problematici e meritevoli di attenzione.

a) Momento cardine della materia degli istituti di partecipazione è, di regola, l'istruttoria che sta a monte e la capacità di gestirla anche nel prosieguo: si tratta cioè di tradurla anche in uno strumento giuridico operativo e di portarla alle sue naturali conseguenze. Salvo che le questioni da sottoporre al vaglio dell'ente pubblico siano particolarmente elementari, infatti, un'istruttoria inadeguata - e dunque una richiesta, o un quesito parimenti inadeguati - espone a rischi formali e sostanziali non indifferenti.

Una petizione - poniamo - mal formulata o mal supportata sul piano istruttorio e dei conseguenti argomenti, rende facile eludere la posizione assunta dai firmatari attraverso controdeduzioni che si ripercuotono sulla stessa capacità dei richiedenti di tenere ferma la propria posizione. Si è infatti constatato più volte, in fattispecie diverse dalle petizioni ma analoghe, di documenti cofirmati da più interessati e rivolti ad una PA, che, a fronte di controdeduzioni ben argomentate, la compattezza di coloro che hanno formulato una richiesta mal posta si sfalda in un contesto di dubbi e di ritrattazioni: per essere più concreti, in questi casi l'*iter* avviato senza un'adeguata istruttoria tende ad arenarsi.

Diversamente ma analogamente questo ragionamento vale anche per i referendum, che presentano una forza di impatto giuridica assolutamente significativa, ma anche una serie di difficoltà tecniche, note, su cui non serve soffermarsi puntualmente, salvo ciò che si dirà in seguito.

Queste considerazioni si riconnettono dunque a quanto già anticipato: di regola la presenza di soggetti strutturati sul territorio al fine di istruire, coordinare, gestire o cogestire le questioni oggetto di partecipazione popolare, è di cardinale importanza per la stessa vitalità di questi istituti. L'esperienza della difesa civica suggerisce cioè che la carenza di una strutturazione a monte del processo di democrazia partecipativa, tende, in altri termini, a tradursi in una speculare carenza di operatività ed incisività degli strumenti di partecipazione popolare. Questo è un aspetto da considerare ove si intenda garantire la vitalità di questi istituti, anche se trattasi di una serie di adempimenti, se così si può dire, che riguardano più - anche se non solo - la collettività, che le prospettive *de iure condendo* del legislatore locale. Si dice "non solo" perché, esemplificando, l'art. 20 della l.p. n. 3/2003 prevede forme istituzionali di assistenza all'iniziativa popolare in materia di legislazione provinciale, grazie alla collaborazione degli uffici del Consiglio provinciale.

Questa fattispecie può fungere, *mutatis mutandis*, da modello virtuoso, valevole - in particolare tenuto conto delle differenti competenze degli enti locali - anche per altre forme di assistenza istituzionale nel campo degli istituti di partecipazione popolare.

b) Alcuni procedimenti qui censiti evidenziano la necessità di strumenti giuridici adeguati per garantire l'effettività degli istituti di partecipazione.

Il Difensore civico non ritiene di avere un quadro di procedimenti sufficiente per indicare come risolvere le criticità segnalate, ma non si sottrae dal porre l'accento sulla scarsa incisività dei mezzi esistenti: a volte il problema, come visto, è stato quello dei Comuni che si limitavano ad essere inadempienti non adottando regole statutarie previste *ex lege*.

A volte - ma questo è un problema più generale, che non concerne solamente la materia in oggetto - l'ente pubblico può paralizzare, come è avvenuto, un istituto non varando i regolamenti di attuazione della disciplina sovraordinata: statutaria in questo caso.

Se manca il regolamento che fissa le regole sulla composizione e sul funzionamento della commissione chiamata a valutare l'ammissibilità del referendum, la disciplina statutaria di riferimento resta, per così dire, monca: priva della possibilità di essere attuata.

O ancora, si pensi al caso succitato del Comune che ha introdotto l'istituto del referendum confermativo delle modifiche statutarie congiuntamente alle modifiche stesse, in tal modo sterilizzando l'istituto referendario, che non poteva essere attivato prima di essere entrato in vigore.

c) Venendo ad un problema che è stato recentemente risolto, preme esprimere un positivo apprezzamento per la nuova disciplina dettata dall'art. 16-bis, rubricato "Valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei comuni della provincia di Trento", della l.r. 2/2018, introdotto dall'art. 3 della l.r. 8/2019, entrata in vigore il 18 dicembre 2019, tesa a garantire una composizione tecnica della commissione deputata a vagliare l'ammissibilità dei referendum popolari. In buona sostanza il legislatore regionale si è allineato al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione (art. 4 d. lgs. 165/2001; art. 1, comma 6, l.r. 2/2018), funzionale all'attuazione del principio di imparzialità dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost. (Cfr. C. Cost., 15.10.1990, n. 453), che non può essere limitato ad un'effimera proclamazione formale. E sono certamente noti gli indirizzi della giurisprudenza secondo la quale il principio riguardante il riparto tra compiti di governo, di indirizzo e di controllo, spettanti agli organi politici elettivi, e compiti di gestione, spettanti ai dirigenti, costituisce "struttura fondante dell'intera riforma delle autonomie locali" (C.d.S., sez. V, 15 novembre 2001, n. 5833).

L'indicata disciplina prevede che nei Comuni della Provincia di Trento la legittimità e la regolarità e quindi l'ammissibilità dei referendum popolari, sulla base di quanto stabilito nei singoli statuti e regolamenti comunali, viene valutata da una commissione composta da tre membri. I componenti della commissione per i procedimenti referendari sono nominati dal consiglio delle autonomie, previa intesa tra il consiglio delle autonomie, il rettore dell'università degli studi di Trento, i presidenti degli ordini degli avvocati di Trento e di Rovereto, e sono individuati mediante sorteggio, a cura del segretario generale del consiglio delle autonomie, di un membro effettivo e di un membro supplente nell'ambito di ciascuna delle tre terne di nomi proposte rispettivamente dal rettore e dai presidenti degli ordini degli avvocati di Trento e di Rovereto. I supplenti partecipano alle sedute della commissione in caso di assenza del rispettivo titolare e per tutte le sedute successive in cui viene trattato il medesimo oggetto.

E' da ritenere, atteso il tenore della disposizione, che a tale commissione spetti una competenza esclusiva in ordine al vaglio di ammissibilità dei referendum popolari con conseguente caducazione di quelle disposizioni (regolamentari) che prevedano una sorta di ricorso ad organi politici, quali ad es. il consiglio comunale, avverso le decisioni dell'indicata commissione (a carattere tecnico).

Sotto il profilo del contenzioso, secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza (Cass. Sez. Un., 24 giugno 2009 n. 14803; 3 febbraio 2004 n. 1991; 28 ottobre 1998 n. 10735; 6 giugno 1994 n. 5490) sono configurabili posizioni di diritto soggettivo pubblico non suscettibile di degradazione in interesse legittimo in capo ai promotori di referendum consultivi e propositivi che siano menomati da atti della procedura referendaria organizzata da enti territoriali politici. Rileva, quindi, la competenza del giudice ordinario nelle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei provvedimenti costitutivi della procedura referendaria comunale consultiva e propositiva, siano essi positivi o negativi per i promotori o per coloro che ad essi si oppongono. (Cons. Stato, Sez. V, 18.10.2011, n. 5559, T.A.R. (Sardegna) Cagliari, sez. II, 27.04.2018, n. 378, T.A.R. (Puglia) Lecce, sez. I, 10.02.2011, n. 281).

In questo contesto si innesta il problema della valutazione delle materie assoggettabili a referendum, costituente una declinazione specifica del tema dell'ammissibilità, problema che merita alcune considerazioni.

Alcuni aspetti di questa valutazione sono in effetti intrinsecamente problematici, soprattutto nei casi in cui una materia su cui sia esclusa la possibilità di attuare una consultazione

referendaria si presenti per sua natura molto ampia, e dunque idonea a ricomprendere in sé una serie di fattispecie trasversali.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al caso classico di esclusione alla possibilità di assoggettare a referendum questioni relative alla materia urbanistica: siffatte previsioni, se non meglio identificate o interpretate, possono essere estese sino ad impedire un referendum su opere pubbliche di rilevanza urbanistica.

Ebbene, queste considerazioni comprovano che è peculiarmente importante che questa fase esegetica sia gestita da soggetti terzi, oltreché adeguati sul piano tecnico-giuridico, proprio al fine di valutare l'incidenza della proposta referendaria sulle materie cd. escluse in un'ottica di segmentazione dei profili implicati dall' proposta referendaria, tesa ad evitare pronunce di inammissibilità fondate sulla generica connessione con la materia esclusa dai referendum, avulse da un'analitica e penetrante indagine sull'incidenza o meno della proposta sulla materia esclusa (si pensi ad es. alla materia urbanistica).

d) Ulteriore criticità che merita di essere segnalata, riguarda la possibilità di compatibilizzare quesiti mal formulati, o comunque inammissibili perché indirizzati, per così dire, fuori bersaglio – ad es. su materie non ricomprese nel novero di quella assoggettabili a consultazione referendaria – con l'ordinamento vigente.

Si è già visto che, in passato, là dove è intervenuto il Difensore civico non ci si è limitati ad un giudizio in ordine all'ammissibilità del quesito, ma in più occasioni sono state fornite indicazioni finalizzate per l'appunto a riequilibrare le esigenze sostanziali sottese alle richieste della collettività, con le esigenze di rigore dell'ordinamento giuridico.

Nell'ottica di un miglioramento degli istituti partecipativi, la commissione di cui alla precedente lettera potrebbe dunque essere chiamata istituzionalmente ad esprimere il proprio avviso, ove possibile, in ordine a tale compatibilizzazione.

In tal modo quello che sino ad oggi è stato un modulo operativo rimesso alla sensibilità del soggetto chiamato ad esprimersi sulla ammissibilità, diverrebbe un modulo ordinamentale.

e) In un'ottica di rivitalizzazione degli istituti di democrazia diretta, preme segnalare anzitutto la positiva esperienza applicativa delle petizioni registrata presso il Consiglio provinciale di Trento. L'iter procedurale prevede (art. 165 Reg. interno) il coinvolgimento delle commissioni consiliari permanenti competenti per materia, quale sede per acquisire ogni utile elemento conoscitivo in materia anche da parte dell'esecutivo e, comunque, attraverso l'audizione dei soggetti interessati (singoli cittadini od organismi associativi). L'esame in commissione si conclude, entro sei mesi, con una relazione al Consiglio in ordine all'oggetto della petizione. E' da valutare il travaso di tale disciplina in ambito comunale, compatibilmente con l'assetto delle commissioni consiliari presso gli enti locali.

Distinti saluti.

Funzionario referente:  
Saverio Agnoli/lc

IL DIFENSORE CIVICO  
GARANTE DEI MINORI  
- avv. Gianna Morandi -

