

Consiglio della Provincia Autonoma di Trento

Prima Commissione permanente (7 maggio 2017)

Consultazione in merito ai disegni di legge n. 2 e n. 6 aventi ad oggetto modificazioni della legge provinciale sui referendum provinciali 2003.

Roberto Toniatti

*professore ordinario di diritto costituzionale comparato,
Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento*

Intervento introduttivo.

1. Il diritto nasce nella storia, è destinato ad essere applicato nella storia ed è suscettibile di essere sottoposto a riforma secondo le prevalenti circostanze della storia.

Tali osservazioni sono rivolte a porre in evidenza come, contrariamente a diffuse aspettative teoriche e/o ideologiche, non esista un modello istituzionale di per sé "perfetto", applicabile meccanicamente e senza adattamenti ad ogni contesto ordinamentale a prescindere dal tempo e dallo spazio.

Nel momento nel quale il legislatore dell'autonomia speciale intende por mano alla revisione della propria disciplina degli istituti di democrazia diretta, giova tentare di chiarire alcuni aspetti della materia che sono destinati a condizionare sia la sfera della politicità delle opzioni legislative, sia la sfera della giuridicità di quelle opzioni in quanto orientate ad esprimere un "dover essere" di per sé idoneo a **qualificare la "forma di governo" dell'autonomia provinciale.**

In proposito, infatti, giova richiamare il testo dell'art. 47 dello Statuto speciale il quale prevede e disciplina forma e contenuto della cosiddetta *legge statutaria*, stabilendo che *"la legge provinciale, approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina **la forma di governo della Provincia e, specificatamente,** le modalità di elezione del*

Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo".

Ne consegue che, alla stregua del testo statutario, anche gli istituti di democrazia diretta (*"l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo"*) concorrono a ricostruire e definire la forma di governo della Provincia autonoma.

Tale dato normativo sfugge, normalmente, dall'ambito materiale di definizione delle forme di governo note (presidenziale, semi-presidenziale, parlamentare, semi-parlamentare, direttoriale) come conseguenza della marginalità di detti istituti nell'ambito centrale della ripartizione delle funzioni di governo, nella stessa Svizzera, la cui forma di governo viene definita quale forma di governo direttoriale senza che il rilievo sistematico offerto dagli istituti di democrazia diretta emerga in forma palese¹.

¹ Occorre osservare, peraltro, come alcune fra le più recenti costituzioni europee tendono a valorizzare gli istituti di democrazia diretta accanto alla democrazia rappresentativa nella definizione del rispettivo assetto istituzionale circa la funzione di governo.

ALBANIA, Article 2

1. Sovereignty in the Republic of Albania belongs to the people.
2. The people exercise sovereignty through their representatives or directly.

BULGARIA, Chapter One - Fundamental Principles Article 1 [State]

- (1) Bulgaria is a republic with a parliamentary form of government.
- (2) The entire power of the state shall derive from the people. The people shall exercise this power directly and through the bodies established by this Constitution.

CROAZIA Article 1 [State Principles]

- (1) The Republic of Croatia is a unitary and indivisible democratic and social state.
- (2) Power in the Republic of Croatia derives from the people and belongs to the people as a community of free and equal citizens.
- (3) The people shall exercise this power through the election of representatives and through direct decision-making.

KOSOVO Art. 1.

La forma di governo della PAT (legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2) rientra nella categoria della **forma di governo semi-parlamentare** (elezione distinta e contestuale dell'Esecutivo e del Legislativo, mozione di sfiducia al Presidente con contestuale scioglimento anticipato del Consiglio) e a tale categoria rimane estraneo ogni riferimento al contributo dato alla definizione stessa della forma di governo dagli istituti di democrazia diretta che pure,

The sovereignty of the Republic of Kosovo stems from the people, belongs to the people and is exercised in compliance with the Constitution through elected representatives, referendum and other forms in compliance with the provisions of this Constitution.

MACEDONIA Article 2

Sovereignty in the Republic of Macedonia derives from the citizens and belongs to the citizens. The citizens of the Republic of Macedonia exercise their authority through democratically elected Representatives, through referendum and through other forms of direct expression.

MONTENEGRO Article 2

Bearer of sovereignty is the citizen with Montenegrin citizenship.

The citizen shall exercise power directly and through the freely elected representatives.

ROMANIA ARTICLE 2

(1) The national sovereignty shall reside within the Romanian people, that shall exercise it by means of their representative bodies, resulting from free, periodical and fair elections, as well as by referendum.

SERBIA Sovereignty holders Article 2

Sovereignty is vested in citizens who exercise it through referendums, people's initiative and freely elected representatives.



come già osservato, virtualmente concorrono a quella stessa definizione.

Ne deriva l'interrogativo circa la volontà politica del legislatore provinciale di ri-configurare l'assetto di governo al fine di porre in evidenza il ruolo della democrazia diretta, accanto al ruolo della democrazia rappresentativa, nella definizione della forma di governo, che ne risulterebbe qualificata come **forma di governo mista o ibrida o condivisa fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa**, andando addirittura al di là di quanto applicato all'esperienza svizzera.

In proposito, si dovrebbero tuttavia produrre ulteriori riforme, quali l'eliminazione degli ambiti materiali riservati al legislatore consiliare, ovvero i limiti di tempo prestabiliti allo svolgimento degli istituti stessi.

Occorre considerare che lo *zeitgeist* nel quale tale riforma si produce è caratterizzato, contestualmente, sia da una forte accentuazione del populismo, sia da un aggravamento della crisi della rappresentanza politica. Infatti, la nostra epoca conosce sia la tendenza all'eccesso di semplificazione volto a valorizzare sempre e comunque la volontà normativa del popolo – *legibus solutus* –, sia l'incapacità della rappresentanza politica di operare una sintesi equa ed equilibrata della pluralità degli interessi sociali, economici e culturali meritevoli di tutela e di eludere il ricatto populista. Sicché un rafforzato affidamento sugli istituti di democrazia diretta in posizione equiordinata e di "pari dignità" rispetto alla democrazia rappresentativa potrebbe in tale contesto apparire storicamente giustificato.

Nondimeno, nessuno dei due disegni di legge esaminati si pone obiettivi di riforma qualificati in senso sistematico e di fondo quale qui sopra delineato. Sicché **il contributo degli istituti di democrazia diretta alla forma di governo provinciale – quale risulta dai due disegni di legge, pur con alcune differenziazioni - continua a non emergere nella definizione della forma di governo, che rimane di tipo semi-parlamentare.**

I due disegni di legge si confermano pertanto essere conformi ai paradigmi consolidati di cultura politica e giuridica che valutano gli istituti di democrazia diretta quali strumenti di integrazione ovvero di correzione occasionale e puntuale del funzionamento della democrazia rappresentativa. Si tratta, pertanto, di una innovazione relativa e parziale e soltanto l'eventuale attivazione degli strumenti da essi disciplinati potrà produrre effetti di sistema.

2. Ancora in termini generali, occorre osservare che, da un lato, la democrazia rappresentativa e la democrazia diretta sono istituti di diritto costituzionale rispettivamente caratterizzati da una propria distinta configurazione sistematica e dotati di un potenziale storicamente consolidato per il conseguimento di importanti risultati della funzione di governo e di indirizzo; e che, dall'altro lato, tuttavia, l'esperienza corrente indica anche che entrambi tali istituti sembrano essere privi di elementi in grado di connotare adeguatamente la natura della democrazia di un dato ordinamento – locale, regionale e nazionale (nonché sovranazionale) - e che, di conseguenza, **si manifesta l'esigenza di rendere disponibile ai cittadini attivi un'ulteriore serie di strumenti complementari, generalmente definiti come di «democrazia partecipativa».**

Per tali si intendono occasioni di **partecipazione da parte dei cittadini non alla fase decisionale formale ma al processo di discussione e confronto che prepara e condiziona la decisione formale.** La disponibilità di tali strumenti potrebbe contribuire a costruire una più adeguata nozione di «qualità della democrazia».

Nel luglio 2018, in applicazione della Mozione n. 22 del Consiglio (istituzione di una convenzione con l'Università di Trento per un servizio di diritto comparato europeo funzionale all'attività legislativa della Giunta e del Consiglio provinciale approvata dal Consiglio della Provincia autonoma di Trento nella seduta del 27 maggio 2014), è stato organizzato un Incontro di studio in tema di **“Democrazia partecipativa: Esperienze, Finalità, Organizzazione, Garanzie”.**

La finalità dell'Incontro di studio, organizzato dal Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale (LIA)

dell'Università di Trento, è stata, in primo luogo, di svolgere una ricognizione selettiva di esperienze riconducibili alla ratio della democrazia partecipativa che sono state attivate in una pluralità di contesti, in prevalenza nella dimensione regionale (Austria, Francia, Italia, Spagna); in secondo luogo, di proporre l'elaborazione teorica della logica istituzionale della democrazia partecipativa, attraverso una valutazione della sua applicazione in una pluralità di contesti territoriali, materiali e funzionali; e, infine, di analizzare l'organizzazione, le procedure, le garanzie e gli effetti dei processi partecipativi in relazione alla diversità delle sfere istituzionali coinvolte, degli ambiti materiali, dei gruppi di interesse con riguardo ai rispettivi, vantaggi, rischi e potenzialità.

I lavori dell'Incontro di studio sono consultabili presso l'indirizzo <https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/38004/democrazia-partecipativa-esperienze-finalit-organizzazione-garanzie>.

Con questa osservazione si intende richiamare l'attenzione sulle **potenzialità della democrazia partecipativa di valorizzare la sfera della democrazia rappresentativa garantendo formalmente e sostanzialmente la partecipazione dei cittadini senza incorrere nei difetti strutturali tanto della democrazia diretta** (adozione di decisioni elusive della necessità di sintesi politica, pericolo di situazioni di "dittatura di maggioranza", manipolazione dell'informazione) **quanto della democrazia rappresentativa** (mancanza di trasparenza, elusione della responsabilità politica (liability), manipolazione dell'informazione).

Una riforma degli istituti di democrazia diretta dovrebbe essere condotta congiuntamente con una razionalizzazione degli istituti di democrazia partecipativa oggi già diffusamente presenti nell'ordinamento provinciale ma senza una traccia di organizzazione sistematica.

3. Come osservato in conclusione del primo paragrafo, nessuno dei due disegni di legge considerati rivela la finalità di potenziare gli istituti di democrazia diretta al punto da condizionare la definizione della forma di governo trentina. Sicché quest'ultima continua a collocarsi idealmente nel contesto della democrazia costituzionale,

quale forma di governo semi-parlamentare integrata con correttivi di democrazia diretta. In argomento, non sembra inutile richiamare quanto già a suo tempo sostenuto in occasione della *Conferenza di informazione sulla valorizzazione degli istituti di democrazia diretta e degli strumenti di partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche* del 1° luglio 2014.

La democrazia costituzionale.

Il sostantivo "democrazia", infatti, è divenuto di per sé quasi privo di un proprio significato intrinseco in quanto oggetto di diffusa, costante e generalizzata banalizzazione e strumentalizzazione, venendo utilizzato per l'auto-qualificazione di regimi politici e di forze politiche di ogni sorta e divenendo, di conseguenza, scarsamente connotativo.

La formula esplicativa «**democrazia come governo (o potere) del popolo**» esprime dunque una forte comunicazione ideologica o simbolica che si rivela essenziale anche per il diritto ma che in una prospettiva di diritto costituzionale si rivelerebbe inadeguata, imprecisa ed insufficiente qualora rimanesse isolata dall'intero contesto costituzionale e soprattutto – per quanto concerne l'Italia - dalla lettera dello stesso art. 1 laddove si prescrive che "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione": la lettura del combinato disposto delle due norme ci dice che

(a) la Repubblica è democratica in tanto in quanto la sovranità – originariamente, continuativamente e costantemente - appartiene al popolo; e ci dice anche che

(b) al popolo appartiene la sovranità, e dunque la condizione di *superiorem non recognoscens*, in virtù della quale il popolo stesso si pone come autorità rispetto alla quale non è dato trovare un'autorità superiore di qualsivoglia natura; ma anche che

(c) la sovranità stessa del popolo non equivale ad arbitrio, a discrezionalità politica assoluta, illimitata ed irragionevole, a piena disponibilità del bene comune (del resto già si sono menzionati i limiti alla funzione costituente derivati da fonte internazionale) ma si esprime sempre e soltanto attraverso un esercizio che sia, sia

riconoscibile e sia riconosciuto essere conforme alle forme e ai limiti previsti e prescritti dalla Costituzione. In altre parole, la sovranità è in tanto in quanto ontologicamente coincidente con la Costituzione quale fonte primaria e fondamentale del diritto e dell'ordinamento.

Non esiste sovranità che possa esercitarsi al di fuori delle forme e dei limiti della Costituzione. La sovranità esiste solo ed esclusivamente quale sovranità costituzionale e dunque la democrazia italiana è «**democrazia costituzionale**», democrazia sovrana fondata sul diritto e modellata dalla Costituzione.

No sovranità monarchica, no sovranità parlamentare (UK, Israele) che consenta una costituzione rigida

Il richiamo al concetto stesso di sovranità equivale del resto a **giuridicizzare** – con evidente collegamento ad una dimensione rivestita di plurisecolare valenza giuspubblicistica nella storia europea (e sin dagli albori della formazione stessa e del successivo consolidamento di un diritto pubblico europeo anteriore al costituzionalismo moderno e contemporaneo) – **la titolarità della sovranità stessa**.

Sicché – per quanto si tratti di sfumature spesso di rilievo solo soggettivo - la formula esplicativa di democrazia come «*governo del popolo*» risulta preferibile, per il giurista, rispetto a quella di «*potere del popolo*» giacché inquadra con maggior correttezza la funzionalità della sovranità del popolo nelle strutture istituzionali e procedurali disciplinate dal diritto.

Decisamente più accurato – almeno per il giurista - è dunque il tentativo di cogliere, **del concetto di democrazia, la fondamentale natura di metodo deliberativo** e, di conseguenza, di ricondurne il significato al **principio maggioritario**: democrazia, dunque, come «governo della maggioranza» in quanto il criterio maggioritario rappresenta un metodo sufficientemente equo, pratico, ragionevole e condivisibile – rispetto al criterio della deliberazione unanime, difficilmente raggiungibile, ovvero della deliberazione minoritaria, espressiva di un assetto formale oligarchico incompatibile con il concetto

semantico di democrazia sopra esaminato - per l'adozione di decisioni collettive che toccano l'interesse generale.

La decisione maggioritaria non è necessariamente la decisione migliore dal punto di vista del suo contenuto (il fatto di essere tanti a sbagliare non implica che non si sbagli) ma è la migliore solo in quanto decisione condivisa tanto nel merito quanto nella responsabilità.

Si tratta di **un'accezione formale o procedurale della democrazia**, del tutto ammissibile ed anzi, con riguardo agli ordinamenti a costituzione flessibile (come l'Italia vigente lo Statuto Albertino), conforme alla teoria della supremazia parlamentare (rispetto all'esecutivo monarchico) e posta a fondamento dello Stato di diritto, dell'istituto della riserva di legge come strumento di controllo della giurisdizione e dell'amministrazione e dunque del principio di legalità.

La storia ha insegnato, tuttavia - e la teoria ha elaborato i corrispondenti correttivi - che **la legalità maggioritaria non è sempre sinonimo di legittimità nel senso di conformità a contenuti assiologici predeterminati e dunque di rispetto per taluni valori**: la legislazione razzista italiana del 1938 era del tutto legale (regolarmente approvata dalle Camere, sanzionata dal Re e pubblicata, applicata dall'amministrazione e dalla giurisdizione) ma altrettanto del tutto illegittima rispetto al riconoscimento e alla tutela di diritti fondamentali quali il principio di eguaglianza e di non discriminazione, quali la libertà religiosa e di opinione, quale il valore della dignità umana posto a fondamento dei diritti fondamentali. Il governo della maggioranza, in altre parole, aveva "legalmente" prodotto una mostruosità umana, sociale, politica, culturale.

Ecco allora che la democrazia formale o procedurale, senza rinnegare se stessa, diventa più complessa e viene a ricomprendere in sé due ulteriori contenuti correttivi:.

In primo luogo, il ricorso a procedure aggravate e a maggioranze qualificate per le deliberazioni collettive in determinate materie e, dunque, la sottrazione alla disponibilità di quelle stesse materie da parte di una semplice maggioranza parlamentare (la metà più uno

dei presenti e votanti): in questa prospettiva, la nozione di democrazia viene a sovrapporsi e a fondersi con la visione liberale di garanzia dei diritti fondamentali e con la visione sociale (a suo tempo si sarebbe detto socialdemocratica) di protezione e promozione delle classi sociali più indigenti e dei gruppi strutturalmente deboli e dunque di garanzia delle prestazioni sociali. Entrambi tali ambiti tematici, infatti, fanno parte della materia costituzionalmente tutelata e sono dunque protetti dal carattere rigido della Costituzione repubblicana, secondo l'aggravamento procedurale disposto dall'art. 138 Cost.

L'aggravamento procedurale richiede non solo particolare ponderazione e convinzione politica (assicurato dalla doppia votazione da parte di ciascuna Camera con un margine di tempo predeterminato fra l'una e l'altra votazione) ma soprattutto una attenta ed articolata verifica della quantità del consenso acquisito da quella particolare legge costituzionale o di revisione costituzionale oltre l'ambito maggioritario (parlamentare e governativo): o i due terzi dei componenti ciascuna Camera (maggioranza qualificata) ovvero il voto maggioritario dei componenti le Camere (maggioranza assoluta) eventualmente integrato da referendum confermativo popolare. Da segnalare anche l'identificazione operata dall'art. 138 Cost. dei titolari della potestà di richiedere tale referendum in materia costituzionale: cinquecentomila elettori - e dunque una frazione del corpo elettorale -, ovvero cinque Consigli regionali - a garanzia degli interessi territoriali costituzionalmente tutelati -, ovvero un quinto dei membri delle Camere - e dunque una componente minoritaria del Parlamento agevolmente identificabile con l'opposizione -, in tutti questi casi con norme di evidente ispirazione democratica idonee a garantire l'esistenza di un consenso diffuso sulla legge costituzionale o di revisione costituzionale.

Nella prospettiva qui da ultimo indicata, la democrazia costituzionale italiana si avvale dunque di un «metodo democratico più che maggioritario» (nel senso di fondarsi su una maggioranza assoluta ovvero qualificata ma in entrambi i casi superiore a quella semplice (o relativa, ossia la metà più uno dei presenti e votanti)).

In secondo luogo, contro le possibili degenerazioni della legalità maggioritaria si è introdotto l'istituto del controllo di legittimità

costituzionale delle leggi e degli atti aventi valore di legge (art. 134 Cost.) e lo si è attribuito ad una giurisdizione *ad hoc*, la Corte costituzionale, che può venire attivata, in particolare, nel corso di un procedimento giudiziario (ricorso in via incidentale, condizionato peraltro dal duplice giudizio – affidato al giudice comune (civile, penale, amministrativo, contabile, militare che sia) anche dai cittadini che ritengono i propri diritti costituzionali lesi da una fonte legislativa - circa la rilevanza della questione di legittimità per la soluzione della controversia *de qua* e circa la non manifesta infondatezza della questione stessa).

Si tratta di un controllo della legittimità formale, ossia avente ad oggetto il rispetto della procedura aggravata ma anche di un controllo circa la legittimità sostanziale, e dunque volto a verificare la conformità del merito delle fonti legislative ordinarie al tenore sostanziale delle prescrizioni costituzionali.

Il controllo verte dunque sui contenuti e pertanto si tratta di verifica della conformità delle norme ordinarie rispetto ai valori costituzionali, escludendosi invece un controllo giurisdizionale sul merito politico della legislazione ordinaria e sull'uso della discrezionalità politica da parte del legislatore, anche se spesso – e non solo nell'ordinamento italiano – può configurarsi una zona grigia entro la quale giudizio di legittimità sostanziale e giudizio politico possono sovrapporsi e confondersi l'uno con l'altro, in questi casi solo la persuasività argomentativa della motivazione della decisione giurisdizionale potendo qualificare la vera natura della decisione stessa. Si consideri, del resto, che, in via derogatoria rispetto al normale reclutamento con metodo burocratico dei giudici comuni (ossia con concorso pubblico), un terzo dei giudici costituzionali viene eletto dal Parlamento in seduta comune in base sia alla qualificazione giuridica sia agli orientamenti ideali ed ideologici dei candidati, con maggioranza qualificata: sicché la Corte costituzionale può qualificarsi come «organo non maggioritario a composizione non antimaggioritaria».

Anche quest'ultimo rilievo contribuisce a comprendere **la sottile costruzione di un sistema istituzionale ispirato all'integrazione del principio di separazione dei poteri e di reciproci controlli ed equilibri fra gli stessi (*checks and***

***balances*) e volto alla garanzia di valori costituzionali supremi.**

4. Dalla citazione di cui al terzo paragrafo, emerge che il fondamento sistematico della combinazione degli istituti di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa si ispira all'esigenza di conformità con il principio di separazione dei poteri e di reciproci controlli ed equilibri fra gli stessi (*checks and balances*) ed è volto alla garanzia di valori costituzionali supremi. Si tratta dunque di una **prevalenza della democrazia costituzionale sulla democrazia radicale.**

In tale ottica giova svolgere alcune osservazioni sulle innovazioni proposte dai due disegni in oggetto.

4.1 In tema di validità del referendum propositivo.

Art. 4 Validità del referendum propositivo

1. La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti favorevoli validamente espressi, a condizione che alla votazione abbia partecipato **la maggioranza** degli aventi diritto al voto. [TESTO VIGENTE]

1. La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti favorevoli validamente espressi, a condizione che alla votazione abbia partecipato **almeno il venti per cento** degli aventi diritto al voto. [Disegno n. 2]

1. La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti favorevoli validamente espressi, a condizione che alla votazione abbia partecipato **almeno la metà della percentuale media dei votanti sugli aventi diritto alle elezioni provinciali svoltesi nel quinquennio che precede il termine per la raccolta delle firme stabilito ai sensi del comma 2 dell'articolo 8.**" [Disegno n. 6]

Commento: entrambi i disegni di legge intendono intervenire sul quorum di affluenza al voto referendario, ricondotto ad una

percentuale assoluta (il 20% degli aventi diritto) ovvero ad una percentuale relativa, variabile in funzione dell'affluenza verificatasi alle elezioni provinciali precedenti (almeno la metà della percentuale media).

La soluzione di cui al Disegno di legge n. 2 sembra più rispettosa del requisito di *checks and balances* sopra richiamato quale paradigma di giudizio, (i) sia perché presuppone che il voto referendario abbia una propria logica distinta rispetto a quella dell'elezione consiliare, (ii) sia perché, di conseguenza, impedisce che la logica dell'elezione consiliare interagisca in senso restrittivo sulla validità del quorum di affluenza al voto referendario, (iii) sia perché attenua l'effetto distorsivo in base al quale l'astensione al voto referendario ha un peso maggiore (rispetto al 20% di cui al Disegno n. 2) ai fini dell'invalidità del voto referendario.

Occorre anche ricordare come l'astensione dal voto referendario sia stata nella fase recente della storia politica ed istituzionale italiana propagandata ed esaltata come una delle "legittime" forme di espressione politica da parte di esponenti di governo, di partiti politici di maggioranza e di minoranza, di stakeholders non politicamente responsabili quali le gerarchie nazionali della Chiesa cattolica, nonostante la Costituzione repubblicana qualifichi l'esercizio del voto quale dovere civico (art. 48.2° comma). Laddove la prassi della democrazia è anche occasione di acquisizione di virtù repubblicane e di acculturazione politica democratica e tale prassi, di conseguenza, deve essere incentivata accentuando l'impegno di partecipazione presso coloro i quali abbiano convinzioni ragionevolmente motivate contrarie al contenuto prescrittivo del voto referendario.

In argomento è agevole altresì richiamare le posizioni autorevolmente espresse dalla Commissione di Venezia sia nel Codice di Buona Condotta sui Referendum, sia nel Parere n. 797 del 2014.

4.2 In tema di Commissione per il Referendum.

"Art. 6

Commissione per il referendum

1. E' istituita presso il Consiglio provinciale la commissione per il referendum. La commissione è nominata dall'ufficio di presidenza del Consiglio, su proposta del Presidente del Consiglio. La commissione è composta da tre esperti in discipline giuridiche, individuati tra docenti universitari e avvocati iscritti nell'albo speciale dei patrocinanti per le giurisdizioni superiori. Il Presidente del Consiglio attribuisce le funzioni di presidente della commissione a uno dei suoi componenti. Un funzionario del Consiglio provinciale svolge le funzioni di segretario della commissione.

2. Per ogni componente della commissione è nominato un supplente, con le modalità stabilite dal comma 1. 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.

3. La commissione è nominata per la durata della legislatura e continua a esercitare le sue funzioni fino alla nomina della nuova commissione.

4. I promotori sono informati delle riunioni della commissione, a cura del Consiglio provinciale; hanno diritto di assistere alle sedute e di intervenire per illustrare le proposte. In questa sede possono produrre relazioni e documenti del cui esame la commissione deve dar conto nell'ambito delle sue decisioni. La commissione può convocare in ogni momento i promotori per chiedere chiarimenti o ulteriori elementi di valutazione.

5. La commissione può invitare alle singole sedute, anche su segnalazione dei promotori, esperti nelle materie trattate oggetto del referendum propositivo, che intervengono senza diritto di voto. Per svolgere i suoi compiti può chiedere il supporto degli uffici del Consiglio e della Giunta provinciale.

6. La commissione delibera alla presenza di tutti i componenti, a maggioranza dei voti.

7. Per ogni giorno di effettiva partecipazione alle sedute della commissione, al suo presidente spetta un compenso di 250 euro; agli altri suoi componenti spetta un compenso di 140 euro. Agli esperti previsti dal comma 5 spettano esclusivamente i rimborsi

delle spese sostenute per la partecipazione alle sedute della commissione, nei limiti previsti dalla normativa provinciale in materia di comitati e commissioni." [Disegno n. 2]

Commento: Rendere permanente la Commissione de qua è una iniziativa di razionalizzazione, di responsabilizzazione istituzionale, di produzione di precedenti che in ragione della propria continuità possa rappresentare un fattore di garanzia per i promotori.

Si pongono alcuni quesiti: ad esempio, con riferimento al comma n. 2, quale sarebbe la ratio del supplente? Tale figura, infatti, interrompe la continuità della giurisprudenza. Meglio sarebbe prevedere la decadenza del componente in caso di assenza o impedimento prolungato alla partecipazione, che possa dissimulare un boicottaggio dell'iniziativa.

Con riguardo al 4° comma, La Commissione può proporre una formulazione alternativa del testo, tecnicamente più adeguata e ovviamente rispettosa delle finalità dell'iniziativa? ovvero può richiedere ai promotori una riformulazione tecnica del testo? Una risposta affermativa dovrebbe essere esplicitata nel testo con apposito emendamento che introdurrebbe un principio di favore per un esito positivo dell'istruttoria.

Con riguardo al testo del comma 5, si suggerisce di modificare materie ~~trattate~~ in materie oggetto del referendum propositivo.

4.3 In tema di verifica del quorum dei votanti nelle precedenti elezioni provinciali.

Art. 10

Esame conclusivo da parte della commissione per il referendum

1. La commissione per il referendum verifica che:
 - a) i moduli siano stati presentati entro il termine previsto;
 - b) le firme dei sottoscrittori siano regolarmente autenticate;
 - c) siano stati depositati i certificati attestanti l'iscrizione dei sottoscrittori nelle liste elettorali dei singoli comuni per l'elezione del Consiglio provinciale;

d) le firme risultate regolari raggiungano il numero minimo previsto dall'articolo 5.

2. Tutte le operazioni, delle quali è redatto verbale, devono essere ultimate entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione di cui all'articolo 9.

3. La documentazione completa è trasmessa al Presidente della Provincia.

4. L'esito dell'esame è inoltre comunicato per iscritto al rappresentante del comitato promotore entro dieci giorni dalla data in cui si sono ultimate le operazioni.

"1 bis. La commissione per il referendum verifica quale è la percentuale media dei votanti sugli aventi diritto alle elezioni provinciali svoltesi nel quinquennio che precede il termine per la raccolta delle firme stabilito ai sensi del comma 2 dell'articolo 8." [DISEGNO N. 6]

Commento: Si tratta di una operazione concettualmente conseguente la soluzione accolta in tema di quorum di affluenza. E' evidente che il compito di verifica della Commissione è da intendersi in senso stretto come di un'operazione di amministrazione attiva svolta dagli Uffici amministrativi e sottoposta a controllo e validazione da parte della Commissione.

4.4 In tema di inammissibilità del referendum abrogativo.

Art. 18

Referendum abrogativo

1. Il referendum per l'abrogazione, totale o parziale, di una legge provinciale può essere indetto quando lo richiedono ottomila elettori aventi titolo a eleggere il Consiglio provinciale o venti consigli comunali.

~~2. Non è ammesso il referendum abrogativo per le leggi provinciali riguardanti il bilancio, i tributi, la tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre, fatto salvo quanto previsto dal comma 3, nonché per le leggi di cui al secondo comma dell'articolo 47 dello Statuto speciale.~~

Sostituito da:

"2. Il referendum abrogativo non è ammesso quando riguarda leggi o singole disposizioni provinciali in materia di bilancio, tributi, tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre, fatto salvo quanto previsto dal comma 3. Non è ammesso, inoltre, quando riguarda leggi o singole disposizioni che disciplinano la forma di governo della provincia, ai sensi del secondo comma dell'articolo 47 dello Statuto speciale, se l'abrogazione avrebbe come conseguenza l'impossibilità di eleggere o nominare gli organi previsti dal primo comma dall'articolo 47 dello Statuto speciale. Non è ammesso, infine, quando riguarda la legge sul referendum previsto dal quinto comma dall'articolo 47 dello Statuto speciale, se l'abrogazione avrebbe come conseguenza l'impossibilità di svolgere il referendum." [DISEGNO N. 6]

Commento: Si tratta di una razionalizzazione dei motivi di inammissibilità, comprensivi dell'incorporazione di giurisprudenza costituzionale "oggettiva".

4.5 In tema di validità dell'iniziativa legislativa popolare.

Art. 19.8 Qualora il Consiglio provinciale non abbia iniziato l'esame di una proposta di legge d'iniziativa popolare entro ventiquattro mesi dalla sua presentazione presso il Consiglio stesso, essa è sottoposta a referendum secondo la procedura prevista da questa legge per il referendum propositivo, senza necessità di raccolta delle sottoscrizioni. *Il Presidente della Provincia promulga la legge di iniziativa popolare qualora nel referendum prevalgono i voti favorevoli, a condizione che alla consultazione abbia partecipato almeno il cinquanta per cento degli aventi diritto al voto. SOSTITUITO DA* "Il Presidente della Provincia promulga la legge d'iniziativa popolare se essa ottiene la maggioranza dei voti favorevoli, validamente espressi, a condizione che abbia partecipato al voto almeno la metà della percentuale media dei votanti alle elezioni provinciali svoltesi nel quinquennio che precede il termine per la raccolta delle firme stabilito ai sensi del comma 2 dell'articolo 8." [DISEGNO N. 6]

Commento: si tratta di una innovazione concettualmente conseguente la soluzione accolta in tema di quorum di affluenza.

4.6 In tema di audizione pubblica.

"Art. 19 bis

Audizione pubblica

1. I promotori del progetto di legge d'iniziativa popolare possono presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica organizzata dal Consiglio provinciale. All'audizione pubblica sono invitati i componenti del Consiglio e della Giunta provinciale, se lo chiedono i promotori. La convocazione e il resoconto dell'audizione sono pubblicati nel sito istituzionale del Consiglio provinciale e sono pubblicizzati per mezzo degli organi d'informazione locali; ne è data notizia, inoltre, con le modalità adottate per la pubblicizzazione degli atti consiliari."

[DISEGNO N. 2]

Commento: L'audizione pubblica è quanto mai indispensabile, a maggior ragione in un contesto come quello italiano fortemente e dolosamente caratterizzato dalla diseguaglianza delle condizioni di accesso all'informazione pubblica in occasione di esperienze di democrazia diretta. Nel caso trentino, sarebbe opportuno prevedere lo svolgimento decentrato di tali audizioni ovvero lo svolgimento decentrato attraverso strumenti di comunicazione via web. Non si comprende perché i componenti del Consiglio e della Giunta siano invitati solo "se lo chiedono i promotori", ai fini della garanzia del necessario contraddittorio.

Alla Commissione per il referendum potrebbe essere conferita la potestà normativa regolamentare rispetto all'audizione pubblica.

4.7 In tema di razionalizzazione della disciplina sui tempi.

Art. 21

Inammissibilità delle richieste e sospensione della procedura

1. *Non è ammessa la presentazione di richieste ai sensi di questa legge nell'anno anteriore alla scadenza del Consiglio provinciale e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi per l'elezione del Consiglio provinciale.*

SOSTITUITO DA "1. Non è ammessa la presentazione di richieste ai sensi di questa legge decorsi quattro anni dalla data delle ultime elezioni provinciali svolte e fino all'elezione del nuovo Consiglio provinciale." [DISEGNO N. 2]

SOSTITUITO DA "1. Non è ammessa la presentazione di richieste e di proposte ai sensi di questa legge nei trecentosessantacinque giorni che precedono la scadenza e nei centottanta giorni che seguono l'elezione del Consiglio provinciale." [DISEGNO N. 6]

2. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio provinciale, le procedure attivate ai sensi di questa legge rimangono sospese dalla data di pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione del decreto di indizione dei comizi elettorali fino al centottantesimo giorno successivo alla data di proclamazione degli eletti.

Art. 22

Disposizioni finali

1. I referendum popolari previsti da questa legge si effettuano una volta all'anno in una domenica compresa tra il 1° marzo ed il 30 aprile.

SOSTITUITO DA "I referendum popolari previsti da questa legge si effettuano una volta all'anno in una domenica compresa tra il 1° febbraio e il 31 maggio, escludendo le domeniche che coincidono o sono collocate a meno di tre giorni di distanza da festività civili o religiose."

Commento: nessun commento