

# **Relazione accompagnatoria al disegno di legge sulla democrazia diretta**

DDL di iniziativa popolare per la Provincia Autonoma di Trento

## **“Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione, dell'iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale”**

Sul terreno della democrazia si stanno osservando due fenomeni apparentemente in contraddizione. Il primo, la sempre crescente astensione dei cittadini alle elezioni, culminate nelle elezioni sulle comunità di valle dove meno del 50% degli elettori si è recato alle urne. Il secondo, il sempre maggior numero di comitati di cittadini che si formano per affrontare temi di interesse generale o particolare.

Da un lato vi è un sempre minor coinvolgimento nell'istituto tipico della democrazia rappresentativa, dall'altro un'alta propensione a partecipare in prima persona su temi di rilevanza politica. Tale fenomeno si concretizza nella creazione di comitati o di gruppi di pressione, i quali mirano ad avere un impatto diretto su temi specifici e spesso hanno successo nell'intervenire nelle scelte politiche bloccando o favorendo determinate soluzioni. La partecipazione a comitati o gruppi di pressione viene quindi percepito come più efficace per incidere sulle scelte politiche rispetto alla partecipazione alle elezioni. Il rischio di questo stato di cose è che piccoli gruppi di cittadini possano avere influenza sovradimensionata sulle scelte pur rappresentando solo una minoranza.

Una soluzione consiste nell'introdurre una maggior partecipazione popolare alle scelte politiche attraverso gli istituti della democrazia diretta. Istituti che peraltro funzionano ottimamente in quei paesi dove sono presenti. L'esempio più prossimo è quello della Svizzera, dove la democrazia diretta è nota caratteristica del processo politico decisionale. Grazie anche a questi istituti, da molto tempo è stato posto sotto controllo il debito pubblico, incluse le pensioni. Si fanno le grandi opere se necessario, come per esempio i trafori ferroviari del Lötschberg e del Gottardo. Infine, si prendono finanche decisioni che potrebbero apparire impopolari come il limite del 20% di seconde case recentemente introdotto in costituzione o il respingimento della proposta di sei settimane di ferie per tutti.

Anche in conseguenza dell'efficacia del sistema politico che include la democrazia diretta, la Svizzera è oggi il paese europeo con meno problemi economici e sociali. Tale modello negli ultimi anni è stato preso come esempio da alcuni lander tedeschi ed in Alto Adige dove i cittadini si stanno adoperando per metterlo in pratica. Tuttavia la partecipazione diretta dei cittadini alle scelte è stata una buona pratica per centinaia di anni anche nelle nostre valli e fa quindi parte della nostra tradizione.

Il presente disegno di legge propone di disciplinare in maniera più organica e completa gli istituti di democrazia diretta già presenti nell'ordinamento provinciale, integrandoli con alcuni istituti che rafforzano le possibilità di intervento dei cittadini nei processi decisionali. In generale le norme contenute nella proposta sono tese a favorire la massima trasparenza dei

processi di consultazione e di decisione, e a garantire le possibilità di un voto diretto sui temi che i cittadini stessi ritengono essere di maggior rilevanza.

Elemento di grande evidenza è l'eliminazione di ogni quorum nei referendum, come in Svizzera appunto, ma come anche in Francia, Irlanda, Regno Unito, California ed altri stati ancora. Il quorum è un elemento distorsivo del processo di partecipazione. L'assenza di quorum garantisce che chiunque abbia una posizione su un determinato argomento partecipi al voto e che il suo voto, favorevole o contrario al quesito referendario, conti veramente.

Anche dove il quorum è basso, o sono utilizzati altri metodi per indicare un limite minimo di partecipazione, si vede che la sola esistenza del limite è di disincentivo alla partecipazione. L'assenza di quorum favorisce la partecipazione in quanto, che si sia favorevoli o contrari alla proposta, ciascuno sa che ogni singolo voto conta per il risultato finale. Ed è un fatto dimostrato dalle analisi nei vari paesi dove vigono quorum di diversa natura.

Va anche evidenziato che nello scrivere tutte le norme relative agli istituti introdotti da questa legge è stato usato come criterio quello di dare conseguenze certe alle iniziative. Inoltre si è data la possibilità, ove non specificatamente previsto da norme sovraordinate, di consentire ai cittadini di intervenire tramite questi strumenti in tutti gli ambiti nei quali possono operare i rappresentanti eletti, siano essi consiglieri o membri della Giunta.

In linea generale oltre alla regolazione degli istituti specifici di democrazia diretta si è voluto aumentare il coinvolgimento nella vita pubblica a tutti i livelli ed in particolare estendendo l'opportunità di parteciparvi a partire dai residenti maggiori di 16 anni d'età. Allo stesso tempo sono previste azioni di divulgazione e promozione delle nuove norme nonché di trasparenza e pubblicizzazione, anche telematica, delle iniziative relative a questa legge.

## **Analisi degli istituti.**

### *Petizione*

La petizione è oggi disciplinata dal regolamento interno del Consiglio. Viene qui previsto l'inserimento di tutte le petizioni su un portale on-line sull'esempio delle e-petitions inglesi e tedesche. Sono stati inoltre aggiunti dei tempi vincolanti di trattazione nel caso ricevano un sufficiente numero di firme. Il portale permette di condividere le proposte dei cittadini fra i cittadini e con gli organi provinciali per suggerirne gli indirizzi.

### *Pritani*

Questo istituto rappresenta un sistema efficace per dibattere e deliberare sia su questioni specifiche e puntuali sia per temi dove sia necessario ottenere documenti o valutazioni complesse. Per esempio è stato uno strumento utilizzato con successo in Canada per elaborare la nuova legge elettorale, successivamente sottoposta a referendum. I pritani compongono un consiglio cittadino, con adeguata rappresentanza femminile, eletto casualmente tra chi ne ha fatto richiesta. Vengono aditi dalla Provincia, dai Comuni rappresentativi di almeno 20.000 residenti o da 2.500 cittadini.

### *Consultazioni*

L'istituto della consultazione come qui previsto serve a stabilire il principio che sia necessaria una consultazione con i soggetti interessati prima di prendere decisioni importanti (è un principio presente anche nella costituzione svizzera) e che le valutazioni e le documentazioni

acquisite o prodotte durante questo processo siano rese pubbliche, nonché a dare atto di quanto è stato recepito delle proposte e delle osservazioni giunte durante la fase di consultazione.

Anche oggi tali consultazioni avvengono, ma spesso solo chi ha sufficiente forza riesce a rendere pubbliche le proprie posizioni, o ad avere udienze riservate quando non vuole che si conosca la propria azione di lobbying.

Va anche notato che la previsione di referendum senza quorum rende consigliabile per gli organi decisionali lo svolgimento di consultazioni trasparenti. Se il dibattito non venisse svolto pubblicamente e se le decisioni non risultassero conformi alle istanze della maggioranza della popolazione è probabile che l'atto risultante venga fatto oggetto di una iniziativa referendaria.

### *Dibattito pubblico*

Il dibattito pubblico è una forma di consultazione che viene svolta su specifica istanza sia da parte degli enti pubblici interessati sia da parte di alcuni soggetti interessati per le opere di particolare rilevanza, inclusi i cittadini. Qui se ne fissano le norme essenziali di svolgimento e formulazione delle conclusioni per coinvolgere i cittadini ma soprattutto per garantire loro una corretta informazione.

### *Iniziativa popolare*

La disciplina dell'iniziativa popolare ricalca quanto previsto dalla disciplina vigente con tre differenze principali. La prima è che l'ammissibilità è valutata dalla commissione per la partecipazione. La seconda che viene sempre prevista un'audizione pubblica per la presentazione del progetto di legge e per dare la massima pubblicità alle iniziative in forma istituzionale. La terza è la possibilità di svolgere un referendum per la proposizione della legge nel caso questa venga stravolta nei contenuti dal Consiglio.

### *Referendum*

Per i referendum le questioni qualificanti della proposta sono le seguenti:

- ⤴ l'assenza di quorum
- ⤴ la possibilità di raccolta firme anche elettronica (prevista tra l'altro dall'iniziativa dei cittadini europei) e la semplificazione
- ⤴ la disciplina del voto postale ed elettronico
- ⤴ la trasparenza sulle fonti di finanziamento del comitato promotore per la raccolta delle firme e la propaganda referendaria
- ⤴ l'informazione e la pubblicizzazione dei contenuti dei requisiti referendari attraverso la distribuzione di opuscoli come peraltro avviene in Svizzera
- ⤴ la possibilità di rispondere scegliendo tra una pluralità di proposte

I referendum consultivi, che non danno luogo a deliberazioni legislative, possono essere promossi anche dai cittadini attraverso la raccolta di almeno 5000 sottoscrizioni. Agli stessi è prevista la possibilità di voto per tutti i residenti maggiori di 16 anni.

Il referendum propositivo, come in ogni ordinamento dove è presente, è uno strumento per votare direttamente proposte di legge che, se approvate, portano direttamente all'entrata in

vigore della norma votata. Viene previsto, come in Svizzera, che vi possa essere una controproposta del Consiglio o della Giunta. È interessante notare come proprio in Svizzera venga sovente approvata la controproposta, che di norma recepisce in parte le ragioni dei promotori. Il referendum quindi dà la possibilità di migliorare i contenuti in un senso più conforme alla volontà popolare.

Il referendum confermativo è uno dei pilastri di questa legge. Offre la possibilità ai cittadini di confermare o meno l'entrata in vigore di leggi, regolamenti e atti amministrativi provinciali. Presentando idonea richiesta entro 7 giorni dalla pubblicazione dell'atto in oggetto, i promotori hanno a disposizione 90 giorni per raccogliere le 8.000 sottoscrizioni necessarie alla convocazione del referendum confermativo.

### *Modifiche della legge elettorale*

Per la legge elettorale si introducono con questa norma la possibilità da parte dei cittadini di proporre mozioni di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta Provinciale o degli assessori, e una normativa sul limite dei mandati.

La mozione di sfiducia è reminiscente delle più vincolanti possibilità di revoca degli eletti previste da altri ordinamenti. Per esempio negli Stati Uniti d'America per tutti gli eletti, e in qualche Stato anche per i funzionari, e in Svizzera e Germania per alcuni organi collegiali. È uno strumento per permettere ai cittadini di esercitare il controllo sull'esecutivo non solo alle tornate elettorali, ma anche durante il mandato, stimolandone il corretto comportamento durante tutto il mandato.

E' introdotto anche il limite dei mandati alle cariche pubbliche: consiglieri, assessori e presidente. Questo determina la non rieleggibilità dei cittadini che hanno ricoperto cariche pubbliche a livello provinciale per più di 9 anni. La ragione per l'introduzione di tale limite è semplicemente per evitare che la politica diventi un mestiere. Viene infine introdotta una sanzione per chi non ottemperi all'obbligo di pubblicazione della propria situazione patrimoniale poiché prevedere un obbligo senza fissare sanzioni risulta infatti poco efficace.