



Trento, 2 marzo '13

Gentili Consigliere Provinciali
Egregi Consiglieri Provinciali

Oggetto: Domande ai consiglieri trentini sui principali obiettivi della legge di iniziativa popolare per il miglioramento degli istituti di partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche.

Il progetto di legge che il comitato Più Democrazia in Trentino ha presentato mira a migliorare gli strumenti di partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni politiche. In questi anni il distacco tra i cittadini e “la politica”, in particolare in Italia, è divenuto sempre più accentuato. Ma non ovunque si presenta questo fenomeno.

Nella vicina Svizzera, a noi per altro affine sia orograficamente che per tradizione di autogoverno dei beni comuni nelle comunità locali, tale frattura non si presenta, e anzi vi è una generale soddisfazione di come i politici gestiscono la cosa pubblica. Questo risultato è ascrivibile in larga parte alla presenza ad ogni livello della possibilità di disporre di strumenti di democrazia diretta efficaci, quali l'iniziativa popolare e i referendum confermativi, senza limiti di argomento e senza quorum, che contribuiscono a mantenere un sostanziale allineamento tra le decisioni politiche e la volontà popolare.

Le leggi sottoposte a referendum hanno un esito che nella maggior parte dei casi si conforma con le raccomandazioni del parlamento. Anzi, questa quota è aumentata negli anni, indice di un sempre miglior allineamento tra le decisioni dei rappresentanti eletti e del popolo. Per questo un capitolo del libro *“Guida alla democrazia diretta”* che vi abbiamo inviato è titolato: *Iniziative, referendum e votazioni popolari: una componente indispensabile della moderna democrazia rappresentativa.*

La Svizzera è anche il paese europeo che meglio ha superato la crisi di questi ultimi anni, nella quale invece noi siamo ancora pienamente coinvolti. E questo non è un caso. Gli studi mostrano che dove vi è un più diretto coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni, anche di carattere economico e fiscale, l'economica funziona meglio. Non per nulla Economie Suisse, l'associazione delle imprese svizzere, è tra i maggiori sostenitori della democrazia diretta di modello svizzero.

comitato civico apartitico

+più DEMOCRAZIA in Trentino

E d'altronde quasi 17 anni fa, nel 1996 *The Economist*, rivista economica inglese di rilevanza internazionale, scriveva: "... the next big change in human affairs will probably not be a matter of economics, or electronics, or military science; it will be a change in the supposedly humdrum world of politics. The coming century could see, at last, the full flowering of the idea of democracy. ... If democracy means rule by the people, democracy by referendum is a great deal closer to the original idea than the every-few-years voting which is all that most countries have."

Il progetto di legge da noi proposto mira ad introdurre anche a livello provinciale una serie di strumenti di partecipazione popolare che sono utilizzati con successo nel modo per migliorare la partecipazione popolare e la qualità delle scelte politiche.

In previsione della ripresa della discussione in Prima Commissione del progetto di legge di iniziativa popolare n.328/ XIV, e dell'auspicata discussione e voto in aula entro la fine di questa legislatura, vorremmo provare a rendere più pubblico e aperto, nello spirito della legge, il dibattito sulla legge stessa.

A questo fine abbiamo preparato una serie di domande, che abbiamo inviato a tutti i consiglieri provinciali, sugli elementi principali della proposta di legge. Se Lei fosse così cortese da voler rispondere, le risposte verranno pubblicate sul nostro sito www.piudemocraziaintrentino.org

Cordiali saluti,

Stefano Longano

Estensore della lettera e relatore della legge

Alex Marini

Primo firmatario e relatore della legge



www.piudemocraziaintrentino.org





Trento, 2 marzo '13

Lista delle domande ai consiglieri trentini sui principali obiettivi della legge di iniziativa popolare per il miglioramento degli istituti di partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche.

EDUCAZIONE CIVICA

1) Uno dei primi articoli della proposta di legge di iniziativa popolare stabilisce che venga incentivata la formazione degli studenti delle scuole provinciali sul tema della cittadinanza, della democrazia e degli strumenti di partecipazione. Lo stesso Consiglio d'Europa considera l'educazione essenziale per promuovere i valori fondanti della nostra società: democrazia, diritti umani e stato di diritto.

- I. È d'accordo con questa proposta?
- II. Crede sia opportuno integrarla/migliorarla? Se sì, come?

PRITANI

2) Uno strumento innovativo che abbiamo inserito è quello dei pritani. Una sorta di comitato popolare estratto a sorte che si può esprimere su richiesta di una parte del Consiglio, delle amministrazioni locali o dei cittadini, con funzioni essenzialmente di proposta e controllo.

L'estrazione a sorte di rappresentanti è stata sin dagli albori della democrazia un meccanismo utilizzato per evitare problemi di corruzione, scambi di favori, costi per la campagna elettorale, impropria influenza della notorietà ottenuta grazie a posizioni privilegiate. Lo erano per esempio i membri della boulé Ateniese mentre il Doge di Venezia era scelto con un complicato sistema che prevedeva estrazioni a sorte per evitare l'influenza delle famiglie più potenti e promuovere invece il merito.

Cittadini estratti a sorte hanno anche oggi in molti paesi funzioni fondamentali. Sempre a titolo di esempio possiamo citare il Civil Grand Jury californiano, che ha funzioni di controllo sull'utilizzo fondi pubblici con poteri inquirenti, la riscrittura della Costituzione in Islanda, quella della legge elettorale in alcuni stati del Canada, o la pianificazione della mobilità e dei trasporti pubblici come in Germania e in Australia.

- III. Cosa pensa dell'istituto dei Pritani inserito in questa legge?
- IV. Per quale funzione lo proporrebbe se esistesse ora?



PETIZIONI

3) Oggi le petizioni sono regolate dal regolamento del Consiglio, che ha dimostrato la sua sensibilità verso questo strumento trattando tutte le petizioni presentate in questa legislatura. Lo strumento della petizione permette ad un numero relativamente ristretto di cittadini di sollevare questioni di interesse generale, o di interesse locale ma che possono essere risolte con modifiche di norme o atti amministrativi.

La nostra proposta prevede di estendere questa facoltà utilizzando anche i moderni strumenti di interazione e partecipazione. Gli esempi in questo senso sono molteplici in tutti il mondo, dal portale per le e-petitions britannico (<http://epetitions.direct.gov.uk/>) al portale We The People della presidenza statunitense (<https://petitions.whitehouse.gov/>).

In particolare la nostra proposta è di rendere più visibili le petizioni dedicandogli un portale apposito, e permettendo la sottoscrizione delle stesse on-line, come negli esempi citati. Questo, oltre a permettere a cittadini geograficamente lontani di condividere più facilmente una stessa petizione, introduce una modalità di interlocuzione che attira maggiormente le generazioni più giovani.

La proposta prevede anche che la petizione, se presentata nella forma di atto trattato dal consiglio, quale una mozione, un ordine del giorno o una interrogazione alla Giunta, venga trattata come tale, nonché l'obbligo di trattazione in tempi certi purché si raggiunga un certo numero di firme.

V. Quale è la sua posizione su questa proposta?

VI. Ritiene vi siano modifiche o integrazioni da fare, e se si, quali?

DIBATTITO PUBBLICO

4) Tra le nostre proposte vi è la regolamentazione del dibattito pubblico per le grandi opere. Nella proposta attuale vi è la facoltà di attivare il dibattito pubblico e non l'obbligatorietà. La ragione di questa scelta è che introducendo poi i referendum confermativi e l'iniziativa popolare con le caratteristiche "svizzere" (no quorum, basso numero di firme per lanciare un'iniziativa), chi propone l'opera ha l'interesse a informare la popolazione per evitare un eventuale referendum popolare. In Svizzera infatti, pur non essendo regolato come in Francia, il dibattito pubblico sulle opere, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati, è prassi comune. In taluni cantoni per altro le spese sopra un certo ammontare (10 Milioni di franchi per esempio nel Canton Grigioni) sono costituzionalmente soggette a referendum confermativo obbligatorio.

Ovviamente riteniamo che nel malaugurato caso che le nostre proposte sui referendum non trovassero completo accoglimento il dibattito pubblico dovrebbe risultare obbligatorio.



Ci è sembrato opportuno in ogni caso fornire, sulla base del sistema francese, uno schema di dibattito che possa fare da traccia per un buon risultato. La nostra osservazione di quanto viene attualmente fatto per le grandi opere è che o il dibattito di fatto non c'è, o quello che viene propagandato come dibattito è in realtà una presentazione pubblica di quanto già deciso.

Un dibattito implica che nella quasi totalità dei casi il risultato finale, frutto dei contributi di tutti gli interessati, sia differente, a volte in maniera sostanziale, a quanto inizialmente proposto. E che si deve anche mettere in conto di rinunciare all'opera.

Inoltre abbiamo messo tempi certi per lo svolgimento del dibattito. Si sente purtroppo spesso che la partecipazione avrebbe lo svantaggio di rendere più complesse e lunghe le decisioni. È vero esattamente il contrario. Basterebbe vedere quanto avviene a livello nazionale con le linee di attraversamento ferroviarie del Brennero e della Val di Susa. Mentre da noi per queste opere si continua a discutere, a rinviare le decisioni, a farsi lievitare i costi e a dover discutere di come finanziare le opere. In Svizzera nel frattempo è divenuto operativo il traforo del Lötschberg, ed è stato finito ed è in corso di allestimento il tunnel di base del Gotthard, il più lungo tunnel ferroviario del mondo. L'opera è stata oggetto di 3 referendum federali, incluso uno costituzionale, e di ampio dibattito specialmente nelle zone interessate dai cantieri. Il referendum costituzionale ha inserito in costituzione l'obbligo per la federazione di prevedere una legislazione che obblighi il traffico merci di attraversamento ad utilizzare unicamente la ferrovia.

- VII. Quali sono a suo parere i pro e i contro del dibattito pubblico per le grandi opere?**
- VIII. Per quali opere pensate o in corso di valutazione sarebbe disponibile a chiedere subito un serio dibattito pubblico anche in assenza di obblighi di legge?**
- IX. Non ritiene che sia proprio l'assenza di volontà di confronto con la popolazione che molte opere in Trentino richiedono anni per essere anche solo iniziate?**
- X. Potrebbe essere una spiegazione per la mancanza di confronto il fatto che la possibilità di dire "decido io", ossia esercito un potere, sia spinta maggiore per il politico che non la volontà di trovare soluzioni ai problemi?**

INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM CONFERMATIVO

5) Il cuore di questa proposta di legge di iniziativa popolare è la disciplina delle iniziative popolari e dei referendum confermativi, la prima totalmente sconosciuta a livello nazionale, sebbene sia prevista a livello di regioni, provincie e comuni, mentre la seconda in Costituzione è prevista solo per le leggi di modifica della Costituzione stessa, per altro senza quorum.

A livello nazionale noi conosciamo solo il referendum abrogativo, il quale, se è lecita una

+più DEMOCRAZIA in Trentino

battuta, è la forma più incivile di referendum. Infatti agisce solo cancellando quanto fatto, solo dopo che la legge è entrata in vigore e ha provocato i suoi effetti, e rischia sempre di lasciare spazio a interpretazioni post-referendum comunque contrarie alla volontà popolare, creando ulteriori fratture tra cittadini e rappresentanti. Basti citare i referendum sul finanziamento pubblico ai partiti (70% degli aventi diritto al voto favorevoli all'abrogazione), sulla responsabilità civile dei giudici o sul sistema di voto maggioritario.

La disciplina dell'iniziativa popolare e del referendum confermativo è mutuata da quella in vigore a livello federale e nei cantoni in Svizzera. Non è solo il paese più noto per le sue forme di partecipazione popolare, ma secondo vari studi è anche dove queste forme hanno ottenuto i migliori risultati in termini di coesione sociale, grado di apprezzamento per il sistema politico di governo, coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche e qualità ed efficienza della macchina pubblica.

Per avere caratteristiche svizzere, le iniziative popolari e i referendum devono avere tre caratteristiche:

1. nessun limite sulle materie se non gli stessi che avrebbe una iniziativa nell'organo legislativo (es. violazione dei diritti umani o dei diritti costituzionali)
2. numero di firme necessario per lanciare un'iniziativa relativamente basso
3. nessun quorum per rendere valida la consultazione

La prima caratteristica assicura che l'intero corpo legislativo sia emendabile dai cittadini. In Svizzera per esempio nel 2001 tramite iniziativa popolare è stato introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio (art. 126 Costituzione Federale). Dal 2005 al 2010 il rapporto debito/PIL è diminuito di 16 punti percentuali (dal 52,6% al 38,2%) nonostante i 2,2 miliardi di franchi spesi in funziona anticiclica nel 2009. Che per altro hanno funzionato visto che il 2009 è stato l'unico anno di calo del PIL dopo la crisi, poi l'economia a ricominciato a crescere e nel 2010 era già oltre il livello 2008.

Considerato che ogni atto legislativo ha la possibilità sia di essere respinto che emendato difficilmente i rappresentati ignorano la volontà popolare. E questo è visibile nel fatto che sempre più spesso le votazioni popolari e le raccomandazioni degli organi rappresentativi coincidono.

Un numero relativamente basso di firme è importantissimo per permettere alle istanze delle minoranze di diventare parte del più vasto dibattito pubblico. In Svizzera sono necessarie 50.000 (1%) firme per chiedere un'iniziativa su una legge ordinaria o un referendum confermativo, mentre ne sono necessarie 100.000 (2%) per una modifica costituzionale. Questo dà luogo a votazioni referendarie ogni anno (per altro su una quota di leggi relativamente bassa, circa il 2%), caratteristica che deve essere vista con favore, in quanto contribuisce all'allineamento tra azione degli organi rappresentativi e volontà popolare.

L'assenza di quorum è poi il suggello di tutta la procedura. Conta chi va a votare. Pro o contro non importa. Senza quorum si parte tutti sullo stesso piano. E questo contribuisce sia alla qualità del dibattito, che alla partecipazione. E comunque, se domandate ad uno svizzero, ma anche ad un americano, cosa sia il quorum, nei referendum vi guarderà strano. Come nota "italiana", vale anche la pena di notare che l'assenza di quorum premia coloro che, come





prescribe l'articolo 48 della nostra Costituzione, compiono il dovere civico di andare a votare e rendono irrilevanti coloro che il loro dovere non lo fanno.

Per quanto riguarda l'iniziativa popolare un elemento importante che abbiamo inserito sulla scorta dell'esperienza Svizzera è la possibilità da parte del Consiglio Provinciale di fare una controproposta, su iniziativa propria o della Giunta. Questa possibilità è molto importante per due motivi. Il primo che rende obbligatorio un dibattito sulle questioni referendarie anche nell'organo legislativo, il secondo che la controproposta normalmente accoglie il cuore del problema sollevato dai cittadini che chiedono la votazione sulla loro proposta, ma è in grado di proporla con forme e contenuti più uniformi all'azione legislativa complessiva.

In effetti in Svizzera molto spesso è proprio la controproposta che viene approvata nella votazione popolare, e addirittura talora la proposta originale viene ritirata e resta in votazione solo la controproposta.

Il referendum confermativo prevede di poter chiedere ai cittadini se vogliono che una determinata legge, e nella nostra proposta anche regolamenti e atti amministrativi, debbano entrare o meno in vigore. Infatti la richiesta di referendum blocca l'entrata in vigore dell'atto. Questo ha un effetto molto migliore di un referendum abrogativo, in quanto, se è permessa la battuta, previene invece di curare.

- XI. Cosa pensa della iniziativa popolare?**
- XII. Cosa pensa dei referendum confermativi?**
- XIII. Quale è la sua posizione sui 3 punti qualificanti della proposta sul referendum (materie, firme, quorum)?**
- XIV. Quali emendamenti pensa eventualmente di proporre?**

LEGGE ELETTORALE E REVOCA DEL MANDATO

6) Nella proposta abbiamo inserito anche tre modifiche alla legge elettorale. La motivazione che ci ha spinto a toccare la legge elettorale è stata inizialmente la volontà di inserire un meccanismo di revoca degli eletti. La revoca è un meccanismo di democrazia diretta che permette ai cittadini di revocare la delega data ai propri rappresentati in occasione delle elezioni. Vari paesi hanno tale meccanismo, in forma diversa in dipendenza della forma elettorale dei rappresentanti.

Negli Stati Uniti per esempio molti stati federali prevedono la revoca per tutti i rappresentanti eletti, come effetto delle riforme introdotte all'inizio del 1900 con la c.d. Progressive Era. Trattandosi o di cariche monocratiche, ad esempio il governatore, il segretario di stato, il procuratore generale, etc., o di eletti in collegi uninominali, la revoca è sempre rivolta alla persona. Forse il caso più famoso di revoca è quella del governatore della California Gray Davis nel 2003, che perse a favore di Arnold Schwarzenegger, anche se lo stesso Ronald Reagan fu per esempio soggetto ad un tentativo di revoca, non andata a buon fine, quando era governatore.



In Europa anche nel Regno Unito si sta discutendo di introdurre la revoca per i singoli parlamentari, con modalità simili a quelle USA, visto il sistema elettorale simile. E un meccanismo di revoca esiste per il presidente della repubblica in Romania. Ma la revoca esiste anche in altri stati europei, e in particolare in cantoni svizzeri e in länder tedeschi, dove però la revoca riguarda organi collegiali, governo o parlamento.

Era nostro intendimento introdurre un meccanismo simile sia per la Giunta che per il Consiglio, ma visto che le modalità di elezione sono stabilite dallo Statuto di Autonomia il meccanismo sarebbe stato dubbio. Abbiamo quindi "ripiegato" sulla mozione di sfiducia di iniziativa popolare, diretta verso il Presidente della Giunta o suoi assessori, che è ora prevista per iniziativa di uno o più consiglieri. Risulta comunque un primo passo per stabilire il principio del controllo degli eletti da parte dei cittadini anche in corso di legislatura.

Con l'occasione abbiamo chiesto l'introduzione di due articoli che comunque hanno rilevanza per un corretto funzionamento della democrazia. Il primo riguarda il limite dei mandati, il secondo i rimedi per coloro che non presentano la situazione patrimoniale secondo le previsioni della legge.

Il limite dei mandati ha la funzione di stabilire che l'assunzione di cariche elettive pubbliche non può e non deve essere un "mestiere" ma un servizio alla comunità di cui si fa parte. E che si può fare politica anche senza avere una c.d. "carega".

L'ultimo articolo affronta un piccolo elemento di un problema più generale. Sarebbe opportuno, e sappiamo che vi sono varie iniziative in tal senso, l'introduzione dell'anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati. In sua assenza, le previsioni della legge 441/82 ci appaiono come un assoluto minimo. Chiunque venga eletto sa prima ancora di candidarsi quali sono i suoi obblighi di fronte alla legge. Che anche queste previsioni si possano aggirare per la mancanza di meccanismo sanzionatori adeguati ci pare un grave vulnus istituzionale. L'attuale norma prevede semplicemente la sospensione del trattamento. Ma essa, come purtroppo abbiamo visto, è inadeguata a ottenere il rispetto della norma.

Notiamo, di passaggio, come la mancanza di un meccanismo sanzionatorio adeguato renda spesso le norme null'altro che dichiarazioni di principio, e che la loro violazione da parte degli organi che le promulgano sia assai grave, in quanto genera la convinzione che le leggi valgano solo per chi non ha potere. Come esempio basta citare la norma sulle nomine nelle società controllate o partecipate.

- XV. Quali è la sua posizione nei confronti delle norme che prevedono la revoca del mandato da parte dell'elettorato?**
- XVI. Cosa pensa del limite dei mandati?**
- XVII. Quale è la sua posizione sull'anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati e cosa dovrebbe contenere a suo parere?**
- XVIII. E' d'accordo con questi 3 articoli, ed eventualmente quali eliminerebbe o emenderebbe, e in questo caso, come?**

In allegato: file per la compilazione delle risposte