



Strasburgo, 23 giugno 2015

**CDL-AD(2015)009**

**Parere Nr. 797 / 2014**

Or. Engl.

**COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL  
DIRITTO (COMMISSIONE DI VENEZIA)**

**PARERE**

**SUL DISEGNO DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE**

**INIZIATIVA POLITICA DEI CITTADINI. DISCIPLINA DELLA  
PARTECIPAZIONE POPOLARE, DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA  
POPOLARE, DEI REFERENDUM E MODIFICAZIONI DELLA LEGGE  
ELETTORALE PROVINCIALE**

**DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO (ITALIA)**

**Adottato dal Consiglio delle elezioni democratiche al suo 51°  
incontro (Venezia, 18 giugno 2015)**

**e dalla Commissione di Venezia alla sua 103a sessione plenaria  
(Venezia, 19-20 giugno 2015)**

**sulla base di osservazioni fatte da:**

**Signor Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (Membro, Spagna)  
Signora Regina KIENER (Membro, Svizzera)  
Signor Francesco MAIANI (Membro, San Marino)  
Signora Anne PETERS (Membro Sostituto, Germania)**

*Questo documento non sarà distribuito all'incontro. Per cortesia portate questa copia.*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## INDICE

I.	Introduzione .....	3
II.	Commenti generali.....	3
	A. Il quadro costituzionale italiano (nazionale e regionale) .....	3
	B. Il disegno di legge.....	4
III.	Parte I - Disposizioni generali .....	5
IV.	Parte II - Strumenti di partecipazione .....	7
	A. Petizioni (artt. 6-8) .....	7
	B. Pritanie (artt. 9-13).....	7
	C. Consultazioni (art. 14) .....	8
	D. Dibattito pubblico (artt. 15-18) .....	9
V.	Parte III - Disegno di Legge di iniziativa popolare.....	9
VI.	Parte IV - Referendum.....	10
	A. Le proposte chiave di riforma .....	10
	B. Ambiti del referendum .....	11
	C. Criteri di ammissibilità/validità .....	12
	D. Abolizione del quorum e del numero di firme da raccogliere .....	13
	E. Altre questioni inerenti al referendum .....	14
	Sezione I - Disposizioni generali .....	14
	Sezione II - Referendum consultivi.....	14
	Sezione III - Referendum confermativi .....	15
	Sezione V - Referendum abrogativi.....	15
VII.	Parte V - Le modifiche alla legge elettorale provinciale .....	15
	A. Introduzione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia o di uno o più assessori tramite iniziativa popolare (art. 44).....	16
	B. Introduzione di un limite al numero di mandati per il Presidente della Provincia, gli assessori e i consiglieri (art. 45) .....	16
VIII.	Altre questioni da regolare .....	17
IX.	Conclusioni .....	18

## I. Introduzione

1. In data 5 febbraio 2015, la Presidenza del Consiglio dei Ministri italiana ha trasmesso alla Commissione di Venezia una richiesta, da parte del Consiglio Provinciale della Provincia di Trento, di parere in merito al disegno di legge di iniziativa popolare sulla partecipazione popolare, l'iniziativa legislativa popolare, i referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale (CDL-REF (201 0) 017).
2. La legge in esame (disegno di legge del 19 luglio 2012, n. 1 -328 / XIV / XV P, di seguito "il disegno di legge") ha lo scopo di abrogare e sostituire la legge provinciale sul "referendum" del 5 maggio 2003 CDL-REF (2015) 016) (di seguito "la legge sul Referendum" o "LR").<sup>1</sup> Si propone di rafforzare notevolmente gli strumenti preesistenti di partecipazione e di democrazia diretta, e di introdurne altri, come indicato nella relazione.
3. Il presente parere è stato elaborato sulla base dei commenti del Signor Josep Maria Castellà Andreu, Signora Regina Kiener, Signor Francesco Maiani e Signora Anne Peters.
4. Una delegazione della Commissione di Venezia, tra cui la signora Kiener, il signor Maiani, la signora Peters, oltre al signor Garrone del Segretariato, ha incontrato le autorità della Provincia di Trento il 27 maggio 2015: il Presidente della Provincia e la 1a Commissione del Consiglio provinciale, così come i promotori del disegno di legge.
5. Il parere affronterà la conformità del disegno di legge con le norme internazionali, in particolare con il codice di buona condotta per i referendum, elaborato dalla Commissione di Venezia e sostenuto dagli organi statutari del Consiglio d'Europa (CDL-AD (2007) 008rev). Non valuterà la sua conformità alla legislazione nazionale superiore (nazionale o regionale); vi farà comunque riferimento quando necessario.
6. Il presente parere è stato adottato dal Consiglio delle elezioni democratiche nel corso della sua 51a riunione (Venezia 18 giugno 2015) e dalla Commissione di Venezia alla sua 103a sessione plenaria (Venezia, 19-20 giugno 2015).

## II. Commenti generali

### A. Il quadro costituzionale italiano (nazionale e regionale)

7. La Repubblica italiana è costituita di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 114.1). Mentre secondo l'art. 114, comma 2, della Costituzione, tutte le regioni italiane sono costituite come enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, l'art. 116 attribuisce particolari condizioni di autonomia a cinque regioni - tra cui il Trentino Alto Adige / Südtirol - secondo statuti speciali adottati con il rango di leggi costituzionali.
8. La regione del Trentino-Alto Adige / Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 116, comma 2).
9. Lo *Statuto Speciale* del Trentino-Alto Adige/Südtirol<sup>2</sup> ("Statuto speciale") attribuisce

<sup>1</sup> Legge Provinciale 5 marzo 2003 n. 3: Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum.

<sup>2</sup> Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige / Sonderstatut fur Trentino-Sudtirol, approvato dal Presidente della Repubblica Italiana, 31 Agosto 1972, decreto Nr. 670, come modificato dalla legge nr. 190 del 23 Dicembre 2014

alle province potere legislativo su una vasta gamma di materie (artt. 8-15 dello statuto speciale). Lo Statuto Speciale stabilisce le norme in materia di organi della regione e delle province (artt. 24-54 dello statuto speciale). Secondo l'art. 47, comma 1 dello Statuto Speciale, gli organi di ciascuna provincia sono il *Consiglio provinciale / Landtag*, la *Giunta provinciale / Landesausschuss*) ed il *Presidente della Provincia / Landeshauptmann*.

10. Secondo l'art. 47.2 dello statuto speciale, le "leggi statutarie" delle due province determinano, inter alia, la forma di governo della provincia e, in particolare, il modo di elezione del Consiglio Provinciale, del Presidente della Provincia e dei Membri della Giunta Provinciale, i rapporti fra gli organi della provincia, la presentazione e l'approvazione di una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con i suddetti ruoli, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare, i referendum abrogativi e consultivi provinciali, nonché quelli propositivi (ma non gli strumenti di democrazia partecipativa). Di conseguenza, la legge elettorale provinciale del 5 marzo 2003 si occupa di diverse forme di referendum e dei disegni di legge popolari che mirano a cambiare le leggi provinciali.

11. La Commissione di Venezia sottolinea quanto sia importante che un disegno di legge su tale materia cruciale sia del tutto conforme alla legislazione superiore, nazionale o internazionale. Incoraggia le autorità della provincia a sollevare eventuali incertezze residue rispetto alle esigenze derivanti dalla Costituzione italiana e dall' art. 47 dello Statuto, in materia di partecipazione popolare e di democrazia diretta nelle Province Autonome.

12. In particolare, lo speciale status costituzionale della provincia potrebbe rendere l'uso di strumenti di democrazia diretta più problematico che nelle Regioni ordinarie, perché le competenze ed il finanziamento della Provincia non sono tutti basati su garanzie indicate nella Costituzione (italiana), ma risultano da un processo di negoziazione politica tra la provincia e lo Stato centrale italiano - sancito da uno statuto speciale con il rango di legge costituzionale.

## B. Il disegno di legge

13. Il disegno di legge di iniziativa popolare (più avanti "il disegno di legge") reca disposizioni in materia di partecipazione pubblica, di disegni di legge popolari, referendum e iniziative popolari e modifiche alla Legge Provinciale Elettorale<sup>3</sup>. Il disegno di legge è il risultato della decisione di un gruppo di cittadini di partecipare direttamente alla vita pubblica, utilizzando uno degli strumenti disponibili esistenti nel sistema giuridico provinciale.

14. Ai sensi della relazione illustrativa del disegno di legge (più avanti: "relazione illustrativa"), quest'ultimo mira a regolamentare "in maniera più organica e completa le istituzioni di democrazia diretta già presenti nel sistema provinciale, integrandoli con alcuni istituti che aumentano la capacità dei cittadini di intervenire nel processo decisionale".

15. In sintesi, le novità più importanti del disegno di legge (rispetto alla legge del 2003) sono le seguenti:

- introduce i seguenti strumenti di democrazia partecipativa: pritanie, petizioni, consultazioni e dibattiti pubblici;

---

<sup>3</sup> Proposta di legge del 19 luglio 2012, nr. 1 -328/XIV/XV P

- stabilisce nuovi organismi, in particolare la "Commissione per la partecipazione";
- modifica gli attuali tre tipi di referendum: il referendum propositivo, il referendum consultivo e il referendum abrogativo e aggiunge un quarto tipo di referendum, il referendum confermativo, che è attualmente solo implicito nell'art. 47, comma 5 dello statuto speciale per specifiche leggi statutarie;
- modifica l'iniziativa popolare delle leggi;
- abolisce il quorum del 50 per cento degli elettori aventi diritto al voto per l'approvazione di un testo con un referendum (come attualmente previsto dagli artt. 4, 17.4 e 18.15 della legge sul Referendum);
- introduce una mozione di sfiducia sulla base di una proposta da parte dei cittadini (mozione di sfiducia);
- concede ai residenti stranieri il diritto di voto o il diritto di partecipare ad alcuni degli strumenti (petizione, dibattito pubblico, disegno di legge di iniziativa popolare, referendum consultivo).

16. Inoltre, il disegno di legge mira a far sì che i referendum abbiano "conseguenze precise". Inoltre, il referendum sarà ammissibile in tutti i settori di competenza dei rappresentanti eletti, siano essi parte del potere esecutivo o del potere legislativo. Al fine di aumentare la partecipazione democratica, il diritto alla partecipazione sarà estesa a tutti i residenti maggiori di 16 anni di età. Non da ultimo, il disegno di legge prevede di rafforzare la trasparenza ove i diritti politici e la partecipazione degli elettori siano coinvolti.

17. La relazione esaminerà ora le varie parti del disegno di legge.

### **III. Parte I - Disposizioni generali**

18. **Art. 1** (subject matters) si riferisce ai vari tipi di istituti trattati dal disegno di legge, che non saranno qui descritti. In particolare, si cita il referendum propositivo (popular iniziative) e l'iniziativa popolare dei disegni di legge (citizen's iniziative bill). Se ciò non risulta chiaramente da un altro atto legislativo, sarebbe necessario definire "residenza" più accuratamente (come dimora abituale dal punto di vista legale).

19. Gli interventi nel settore dell'istruzione, come previsto **dall'art. 2** del disegno di legge, in particolare le informazioni sugli strumenti di democrazia diretta nei programmi di istruzione, sono un mezzo adeguato per la piena realizzazione dei diritti politici<sup>4</sup>, e devono quindi essere accolti. L'efficace educazione degli elettori è fondamentale per garantire che i potenziali elettori siano informati non solo del loro diritto di voto, ma anche sul procedimento elettorale<sup>5</sup>.

20. **L'art. 3** del disegno di legge definisce le regole della (nuova) Commissione per la partecipazione, che è il soggetto principale di attuazione della legge. La Commissione è composta da tre Membri esperti (professori di diritto o avvocati), due dei quali eletti dal Consiglio Provinciale attraverso il "voto limitato" (recte: voto singolo non trasferibile ?), e uno dal Presidente della Provincia. Tutti e tre i Membri partecipano per un singolo mandato, senza possibilità di essere rieletti. La domanda potrebbe essere se il numero di Membri effettivi non sia troppo basso. I proponenti di iniziative o referendum possono nominare due Membri supplementari nella commissione che non devono

<sup>4</sup> Vedi UN CCPR, General Comment 31, para 7, educazione ai diritti umani.

<sup>5</sup> Vedi The Carter Center, Election Obligations and Standards: A Carter Center Assessment Manual, p. 96.

necessariamente essere esperti nella materia in questione. Se la decisione è presa per creare un corpo che non appartiene all'amministrazione responsabile dell'organizzazione del referendum, ci dovrebbero essere più tutele giuridiche per garantire la sua indipendenza nei confronti del Consiglio Provinciale, del Governo e dell'Amministrazione, ma anche dei promotori dell'iniziativa o del referendum, in conformità agli standard internazionali.<sup>6</sup> La presenza di sostenitori dell'iniziativa potrebbe portare ad un'eccessiva politicizzazione; pertanto si dovrebbe prevedere una composizione più imparziale. La composizione proposta appare comunque più equilibrata della commissione referendaria attuale, dal momento che la presidenza del Consiglio ha la possibilità di nominare tutti i Membri della Commissione (art. 6 LR). Le funzioni della Commissione dovrebbero essere chiaramente elencate nell'art. 3.

21. Secondo **l'art. 4** del disegno di legge, chi promuove iniziative popolari o referendum, può chiedere al Presidente del Consiglio provinciale (cioè al Consiglio Provinciale) di essere assistiti nella stesura del testo. Sembra che gli organi politici non possano rifiutare tale assistenza. Da un lato, questo potrebbe apparire come un problema, e per vari motivi: in primo luogo, il Presidente, a causa di affiliazione di partito e altri impegni e legami, potrebbe non agire come consulente neutrale, o almeno potrebbe non essere percepito come tale dal pubblico o dai promotori. In secondo luogo, dopo aver contribuito alla stesura del testo, egli sarà di parte (a favore o contro la proposta) in una fase successiva, quando l'Assemblea discuterà sull'opportunità di sostenere la proposta. In terzo luogo, la responsabilità per il contenuto e la formulazione di una proposta è di coloro che la fanno, e non può essere delegata a organi politici. In quarto luogo, la disponibilità concreta delle autorità non è illimitata e l'obbligo incondizionato di assistere i promotori, insieme all'aumento quantitativo delle iniziative potenzialmente derivanti dalla adozione del disegno di legge, potrebbe in teoria compromettere il buon funzionamento della Presidenza del Consiglio. D'altra parte, le istituzioni devono essere valutate in concreto e non in astratto. Il fatto che una tale disposizione esista già per i disegni di legge di iniziativa popolare<sup>7</sup> e che ciò non abbia sollevato critiche potrebbe essere un punto a favore ad estenderla.

22. Una questione completamente diversa è se ci dovrebbe essere un esame preliminare del quesito referendario prima della sua presentazione al voto popolare, ad esempio da parte di organi giurisdizionali. Il Codice di buona prassi della Commissione di Venezia afferma che, al fine di evitare di dover dichiarare un voto totalmente invalido, un'autorità deve avere il potere, prima della votazione, di correggere una bozza difettosa, ad esempio, quando il quesito è oscuro, fuorviante o tendenzioso, o quando sono state violate norme sulla validità procedurale o sostanziale.<sup>8</sup>

23. In una democrazia, gli elettori devono esprimere un voto informato. Va da sé che i potenziali promotori di referendum o iniziative dovrebbero avere accesso anche a tutte le informazioni utili secondo la legislazione di riferimento<sup>9</sup>.

24. **L'art. 5** della proposta di legge propone il rimborso delle spese a chiunque proponga un referendum (compreso il referendum propositivo) (1 € per firma necessaria) o un disegno di legge di iniziativa popolare (0,5 € per firma necessaria). Il rimborso non è comune negli Stati con forti istituzioni partecipative, come la Svizzera e gli Stati Uniti. Lo stesso vale per la maggior parte dei Länder

<sup>6</sup> Code of Good Practice on Referendums, II.3.1.

<sup>7</sup> Art. 20 della legge sul referendum.

<sup>8</sup> Code of Good Practice on Referendums, III.4.g; vedi anche quanto segue ch. VI.B.

<sup>9</sup> vedi capitolo V della legge nr. 241 del 7 August 1990 su Access to Administrative Documents.

tedeschi (tuttavia, in sei Länder tedeschi ci sono norme sul rimborso);<sup>10</sup> in Spagna, il rimborso è previsto dalla normativa nazionale e regionale, per i disegni di legge di iniziativa popolare. Mentre il rimborso - che è già indicato nell'art. 24 LR - aumenta le possibilità per le minoranze che non fanno parte dei partiti stabili o di gruppi di pressione ben finanziati per promuovere le loro idee e per portare avanti il cambiamento politico, porta anche un rischio di abuso, perché potrebbe essere usato come un modo per raccogliere fondi in generale, o da persone che promuovono un referendum al fine di ricevere il rimborso. D'altra parte, il rimborso pubblico riduce il pericolo che la raccolta di firme sia finanziata da fonti private, una pratica che - secondo il Codice di buone prassi della Commissione di Venezia - dovrebbe essere vietata fin dall'inizio.<sup>11</sup>

25. Al fine di essere in linea con gli standard internazionali, il rimborso delle spese per i promotori di referendum o iniziative popolari deve rispettare i principi di trasparenza e di pari opportunità. Ciò comporta un approccio neutrale da parte delle autorità amministrative competenti per il finanziamento,<sup>12</sup> che è meglio soddisfatto se i criteri di rimborso sono stabiliti nella legge.<sup>13</sup> Inoltre, deve essere chiaro che la remunerazione sia concessa solo a coloro che effettivamente raccolgono firme, e non agli elettori che sottoscrivono una richiesta di referendum o un disegno di legge di iniziativa popolare. Dal punto di vista normativo, sia l'importo stanziato in totale sia l'ammontare pagato ad ogni persona che raccoglie le firme dovrebbe essere regolamentato.<sup>14</sup>

## IV. Parte II - Strumenti di partecipazione

### A. Petizioni (artt. 6-8)

26. Secondo l'art. 6 del disegno di legge, le petizioni riguardano questioni di interesse generale e possono essere presentate come una richiesta di informazioni; possono riguardare le attività o le intenzioni del Consiglio provinciale e del Governo, ma possono anche servire come un invito a prendere decisioni specifiche. Le petizioni devono essere indirizzate al Consiglio Provinciale (art. 7 comma 1 del disegno di legge), e saranno pubblicate nella sezione dedicata alla partecipazione sul sito web del Consiglio Provinciale e il Consiglio le assegnerà alla commissione competente.

27. Le petizioni possono essere un mezzo utile per rimediare a rimostranze nei casi in cui non vi è alcun mezzo di impugnazione formale (ma in tal caso non si limitano a questioni di interesse generale). Inoltre, le petizioni possono servire come un mezzo per raggiungere obiettivi politici, soprattutto ove non ci sono efficaci strumenti di partecipazione politica diretta sotto forma di iniziative popolari o referendum. Le richieste di informazioni non dovrebbero essere redatte come petizioni, ma regolate dalla normativa in materia di accesso alle informazioni in possesso delle autorità.

28. Per quanto riguarda il disegno di legge, va accolto con favore che i principi in materia di petizioni siano stabiliti dalla legge (al posto del regolamento interno del Consiglio Provinciale). Anche se le petizioni sono in sostanza non vincolanti per il destinatario, i termini per la trattazione delle petizioni, nonché la pubblicazione on line delle petizioni pendenti sono strumenti adeguati per la piena realizzazione del diritto alla

<sup>10</sup> Germany: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verfahren02-kostenerstattung.pdf>.

<sup>11</sup> Code of Good Practice, III.4.e.

<sup>12</sup> vedi anche Code of Good Practice, I.2.

<sup>13</sup> vedi anche Code of Good Practice, II.2.

<sup>14</sup> Code of Good Practice, Explanatory Memorandum, paragrafo 38.

petizione. Riferendosi al referendum su richiesta di una sezione degli elettori e alle iniziative popolari, il Codice di buona condotta per i referendum della Commissione di Venezia sottolinea che i termini prescritti dalla legge devono essere rispettati poiché le autorità potrebbero essere tentate di trascinare il processo fino a quando la questione non è più rilevante.<sup>15</sup> Lo stesso vale per qualsiasi altra forma di richiesta da parte dell'elettorato, come le petizioni.

29. Il disegno di legge prevede diverse modalità e conseguenze in base al numero di firme della petizione. La più importante consiste in un invito al primo firmatario di presentare la petizione alla commissione competente del Consiglio, se la petizione contiene almeno 200 firme. Se le firme sono almeno 20 (un numero molto basso), la petizione sarà iscritta all'ordine del giorno della successiva riunione del Consiglio provinciale, a seconda di alcune circostanze. Gli obblighi molto estesi di ascoltare il primo firmatario e di includere le petizioni all'ordine del giorno del Consiglio Provinciale sembrano eccessivi e potrebbero mettere in pericolo il buon funzionamento del Consiglio provinciale.

30. Le petizioni "riguardano questioni di interesse generale". È opportuno chiarire che petizioni individuali (ad esempio da parte di detenuti) sono comunque ammissibili, anche se riguardano solamente questioni di interesse personale.

## B. Pritanie (artt. 9-13)

31. Negli **artt. 9-13** il disegno di legge introduce l'istituzione di pritanie (dal greco πρυτανεῖα). L'art. 9 del disegno di legge definisce le pritanie come "19 persone iscritte nelle liste elettorali del Consiglio provinciale (cioè dell'Assemblea Provinciale), elette a sorte tra gli iscritti in un elenco specifico, con funzioni consultive e propositive che sono regolate dalla legge". La creazione di pritanie è lasciata a diversi organi e gruppi (art. 11): un terzo del Consiglio, il Governo o uno dei suoi Membri, almeno dieci comuni con almeno 20.000 abitanti e 2.500 abitanti della provincia. Secondo la relazione, le pritanie sono "un modo efficace per discutere e decidere su questioni specifiche e puntuali, nonché su questioni che richiedono documenti o valutazioni complesse". Maggiori dettagli sulla procedura di nomina dovrebbero essere affrontati a livello normativo (art. 9.2). Formando una sorta di comitato della gente, questi corpi sono aperti a tutti coloro che chiedono di parteciparvi. Le pritanie presentano le loro proposte al Consiglio provinciale o al governo. Se questi organismi non riescono ad elaborare compiutamente una proposta entro 60 giorni, le pritanie possono proporre una mozione di sfiducia come previsto dall'art. 7 della legge elettorale provinciale (art. 13 del disegno di legge).

32. Le pritanie possono affrontare qualsiasi tipo di materie, nonostante abbiano piccole dimensioni e i loro membri non siano democraticamente eletti. La competenza di proporre una mozione di sfiducia - che porta alle dimissioni del governo provinciale e allo scioglimento del Consiglio provinciale - sembra sproporzionata, minando il principio della separazione dei poteri.

33. Altre questioni problematiche potrebbero essere le seguenti: la mancanza di definizione degli obiettivi delle pritanie (possono essere usati per diversi obiettivi, come proposte di atti legislativi, la supervisione delle autorità politiche o la valutazione delle politiche); l'audizione pubblica di una persona solo per la presentazione di una richiesta; l'istituzione della lista per la nomina delle pritanie (l'art. 10.2 non è molto chiaro su questo punto); la regola che blocca le persone assolte grazie alla prescrizione

---

<sup>15</sup> Code of Good Practice, Explanatory memorandum, paragrafo 18.

dall'essere iscritte nella lista delle pritanie (art. 10.5). La "richiesta di selezione" (art. 12.5) dovrebbe anche essere definita con maggiore precisione.

### **C. Consultazioni (art. 14)**

34. Secondo l'**art. 14** del disegno di legge, il Consiglio Provinciale e il governo, prima di approvare leggi, regolamenti e atti amministrativi generali, promuove le consultazioni con i soggetti interessati. Occorrerebbe chiarire se la consultazione è obbligatoria, e come le "persone interessate" sono definite. L'**art. 14** del disegno di legge prevede che i termini e i risultati debbano essere riassunti nelle relazioni che accompagnano gli atti.

35. La relazione illustrativa chiarisce che la proposta si ispira alla Legge federale svizzera sulla procedura di consultazione,<sup>16</sup> che trova il suo fondamento nell'**art. 147** della Costituzione federale svizzera. In Svizzera, accanto a iniziative popolari e referendum, la consultazione è un altro strumento per coinvolgere le persone nel processo legislativo. La procedura di consultazione mira a consentire ai Cantoni, ai partiti politici e ai gruppi e alle organizzazioni interessate, ma anche alle persone, di partecipare al processo decisionale della Confederazione, ed è destinato a fornire informazioni sull'accuratezza materiale, sulla fattibilità e sull'accettazione da parte del pubblico di un progetto federale. La consultazione è un importante passaggio del processo legislativo; dà alle parti interessate la possibilità di intervenire in una fase precoce del processo legislativo, di esprimere le proprie opinioni e di difendere i loro interessi. Per le autorità, si tratta di un mezzo per "tastare il polso" e giudicare le prospettive di una adozione della legge.<sup>17</sup>

36. Tuttavia, la consultazione dovrebbe essere regolata in modo tale da non mettere in pericolo il principio della separazione dei poteri e ostacolare una buona amministrazione, imponendo alle autorità l'obbligo di sottoporre ogni singolo atto ad una procedura di consultazione. Ad esempio, il processo di consultazione svizzero non è applicabile a tutti i tipi di atti parlamentari o governativi, ma avviene solo quando sono redatti emendamenti alla Costituzione, disposizioni di leggi federali e accordi internazionali soggetti a referendum o che ledano gli interessi cantonali essenziali.<sup>18</sup> Per gli altri progetti, una procedura di consultazione è effettuata solo se il progetto è di grande significato politico, finanziario, economico, ecologico, sociale o culturale, o se la sua attuazione involgerà in modo sostanziale la responsabilità di entità al di fuori dell'Amministrazione Federale.<sup>19</sup> L'**art. 14** del disegno di legge dovrebbe essere riformulato in modo da definire meglio il campo di applicazione dell'obbligo di promuovere la consultazione.

### **D. Dibattito pubblico (artt. 15-18)**

37. Il disegno di legge prevede norme più dettagliate sul "dibattito pubblico". La relazione illustrativa evidenzia che il dibattito pubblico è "una forma speciale di consultazione che si svolge per le opere di grande rilevanza su una richiesta specifica da parte degli enti pubblici interessati o da altri enti interessati, cittadini compresi". Altre regioni italiane hanno regolato un tale istituto partecipativo: la Toscana ha approvato una legge nuova e più completa sulla questione nel 2013 (LR n. 46/ 2013.) dopo l'applicazione e la valutazione della precedente legge approvata sei anni prima.

38. A tal fine - coinvolgere i cittadini e garantire informazioni accurate su rilevanti opere

<sup>16</sup> Consultation Procedure Act, CPA, SR 172.061.

<sup>17</sup> vedi anche OECD Reviews of Regulatory Reform: Switzerland (2006), p. 30.

<sup>18</sup> Vedi Art. 3 paragraph 1 CPA.

<sup>19</sup> See Art. 3 paragraph 3 CPA.

pubbliche - il disegno di legge è conforme alle norme internazionali di riferimento, in particolare alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus) di cui l'Italia è parte.

39. Le seguenti domande, tuttavia, dovrebbero trovare risposta nella legge o nella normativa secondaria:

- chi decide su ciò che è "di grande impatto sociale, economico, territoriale o ambientale" (**art. 15**) o "opere o interventi di grande impatto ..."?
- la Commissione per la partecipazione stabilisce una durata massima per il dibattito (non superiore a 6 mesi, **art.17**). Ci dovrebbe essere anche un periodo minimo per la durata?
- l'**art. 18** parla di "organismo responsabile per l'attuazione dell'opera o intervento". E' sempre chiaro di quale organismo si tratta?

## V. Parte III - Iniziativa popolare

40. La Parte III del disegno di legge tratta dell'iniziativa popolare, i cui dettagli sono delineati negli artt. 19-22. L'attuale legislazione prevede già i disegni di legge di iniziativa popolare; le principali innovazioni sono le seguenti:

- al posto del Presidente del Consiglio, sarà la Commissione per la partecipazione a valutare l'ammissibilità della proposta e la regolarità delle firme (Artt. 20.2 e 20.5), garantendo così in teoria<sup>20</sup> un esame più indipendente;
- il disegno di legge introduce alcune modifiche dei motivi di inammissibilità del disegno di legge di iniziativa popolare. Secondo il Codice di buona condotta, "i testi sottoposti a referendum devono rispettare tutte le leggi superiori", in linea con il principio dello Stato di diritto, per cui l'elettorato non è esente dal rispetto della legge.<sup>21</sup> Un disegno di legge di iniziativa popolare su leggi provinciali, che può essere sottoposto a referendum (art. 20.6), deve quindi essere conforme alla Costituzione e alla legislazione italiana, allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige / Südtirol, nonché al diritto internazionale e non da ultimo ai principi statutari del Consiglio d'Europa (la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto).<sup>22</sup> L'art. 20 del disegno di legge non è sufficiente, poiché un disegno di legge di iniziativa popolare deve essere dichiarato irricevibile solo quando è in conflitto con le norme di cui all'art. 20.2 del disegno di legge.

Le materie escluse dall'iniziativa popolare scompaiono nel disegno di legge. Ad esempio, nella legge in vigore del 2003 il bilancio e la tassazione sono escluse. Dal punto di vista comparativo, si può notare che le leggi sull'iniziativa popolare spesso dispongono questo tipo di esclusioni, ad esempio in Spagna. Tuttavia, questo non è il caso in Italia, a livello nazionale (art. 71 della Costituzione), o nella vicina provincia di Bolzano (legge provinciale 18 novembre 2005, n. 11, art. 4). Tuttavia, in tutti questi casi l'iniziativa popolare non è collegata con il referendum propositivo.

- Un'audizione pubblica può aver luogo se richiesto dai proponenti. Essi possono richiedere la partecipazione a tale audizione pubblica dei componenti del Consiglio e del governo (**art. 21**). L'audizione pubblica promuove un più intenso dibattito pubblico sul disegno di legge, con la partecipazione della popolazione interessata al disegno di

<sup>20</sup> See above par. 20.

<sup>21</sup> Code of Good Practice, explanatory memorandum, par. 32.

<sup>22</sup> vedi Code of Good Practice, explanatory memorandum, par. 33.

legge.

- *Il referendum propositivo come ultimo passaggio o conclusione dell'iniziativa popolare.* Ci sono due ipotesi nel disegno di legge:

- 1) se i contenuti di un disegno di legge di iniziativa popolare sono stati modificati in maniera rilevante da parte del Consiglio ("è approvato ...con modifiche sostanziali"), un referendum propositivo "può" essere richiesto dai proponenti (art. 22), lasciando l'ultima decisione ai cittadini. La - difficile - decisione sul significato di modifiche sostanziali appartiene alla Commissione per la partecipazione.
- 2) Non è nemmeno chiaro se il rigetto del disegno di legge da parte dell'Assemblea equivarrebbe a "modifiche sostanziali" - se no, sembra che il rigetto sarebbe definitivo. Al contrario, quando il disegno di legge non è stato licenziato dal Consiglio ("non approva o respinge") nei 14 mesi successivi alla presentazione del disegno di legge, il referendum propositivo "è" obbligatorio (art. **20.6**).

41. La Commissione di Venezia raccomanda di riconsiderare l'art. 22 per i seguenti motivi:

- a) mentre "sanzionare" l'immobilismo del Consiglio con un referendum non è di per sé un problema, rinviare il voto al popolo quando il Consiglio modifica il disegno di legge, distorce la natura dello strumento, ed è, inoltre, ridondante con il referendum propositivo;<sup>23</sup>
- b) la "trasformazione" di un disegno di legge di iniziativa popolare in referendum propositivo è anche problematica di per sé perché permette ai proponenti di aggirare i requisiti formali (numero di firme) nonché i requisiti sostanziali per l'iniziativa popolare. L'art. 22 dovrebbe come minimo essere chiarito e reso più coerente.

## VI. Parte IV - Referendum

### A. Le proposte chiave di riforma

42. Il capitolo IV della proposta di legge amplia la portata del diritto popolare di decidere con un referendum, ne facilita l'esercizio, e rafforza le sue conseguenze giuridiche. Questi sono i punti chiave:

- Il disegno di legge, di fatto, non introduce alcun nuovo tipo di referendum. Il referendum consultivo, l'iniziativa popolare e il referendum abrogativo sono già previsti nell'art. 47.2 dello statuto speciale, e l'art. 47.5 prevede il referendum confermativo sulle leggi statutarie nel senso dell'art. 2 dello statuto speciale (leggi sugli istituti soggetti a speciale procedure di adozione). Maggiori dettagli sono disponibili nella legge sul referendum.
- La portata di questi quattro tipi di referendum sarebbe tuttavia notevolmente ampliata.
  - o Con la legge attuale, il referendum confermativo può essere richiesto solo per le leggi statutarie (art. 47.5 dello statuto speciale), i referendum abrogativi possono solo riguardare le leggi ordinarie salvo eccezioni - ad esempio, normativa fiscale di cui all'art. 75 della Costituzione - e leggi statutarie stesse (vedi art 18,1-2, LR), e una iniziativa popolare può riguardare qualsiasi tematica di dimensione provinciale, ma ancora una volta con eccezioni - ad esempio tasse (vedi artt. 1 e 2 LR). Solo i referendum consultivi possono essere richiesti per qualsiasi materia avente rilevanza provinciale senza limitazioni, forse a causa dei loro effetti giuridici deboli e del fatto che la loro iniziativa è riservata alle autorità pubbliche

---

<sup>23</sup> Cf. CDL-AD(2008)035, par. 81.

(vedi art. 17).

- In base al disegno di legge, diventerebbe possibile richiedere referendum confermativi e abrogativi per tutte le leggi provinciali, i regolamenti e gli atti amministrativi o parti di essi (solo soggetti, per quest'ultima categoria, alle limitazioni di cui all'art. 23.2, vedi sotto), mentre l'iniziativa popolare e il referendum consultivo potrebbero essere richiesti per qualsiasi materia che potrebbe essere oggetto di tali atti, senza esclusioni di sorta per quanto concerne il soggetto-materia (vedi art. 23 assieme agli artt. 34 e 40).
- Il disegno di legge interviene anche per modificare gli effetti giuridici di alcune categorie di referendum.
  - L'effetto principale dei referendum abrogativi e confermativi - grosso modo corrispondenti al referendum abrogativo della Costituzione italiana e al referendum facoltativo della Costituzione svizzera - rimarrebbe invariato, ma le iniziative popolari sarebbero profondamente alterate, essendo trasformate da qualcosa di simile all'iniziativa popolare svizzera "in termini generali" (vedi art. 16) ad una forma molto somigliante ad un'iniziativa popolare svizzera su progetti specifici (vedi artt. 40 e 41 .5 del disegno di legge), e il referendum consultivo, i cui effetti sono attualmente lasciati indefiniti all'art. 17 contrariamente al paragrafo III.8 del codice di buona condotta per i referendum, porrebbe alle autorità politiche l'obbligo di dichiarare pubblicamente come intendono il seguito del referendum; inoltre, ogni attività amministrativa nell'area del quesito sottoposto a referendum sarebbe sospesa - salvo che per misure urgenti - a partire dalla dichiarazione di ammissibilità (art. 35.6 del disegno di legge, a quanto pare derivato dall'art. 7.6 che però riguarda le iniziative popolari nella loro forma attuale).
- Il diritto di proporre un referendum verrebbe ampliato (iniziativa degli elettori per il referendum consultivo) o agevolato (scadenze più lunghe per iniziative popolari e referendum abrogativi).
- È importante sottolineare che il quorum di affluenza attualmente applicabile al referendum propositivi, ai referendum consultivi e abrogativi sarebbe abolito (l'art. 47.5 dello statuto speciale prevede già che il referendum confermativo sulle leggi statutarie non sia assoggettato ad un quorum).

## B. Ambiti dei referendum

43. Come appena detto, il disegno di legge consente di attivare un referendum su leggi provinciali, regolamenti provinciali, nonché su importanti atti amministrativi, i progetti degli stessi, o questioni potenzialmente inerenti. Questo non sembra essere di per sé discutibile. L'art. 123 della Costituzione italiana - che è inapplicabile qui, ma certamente appartiene al contesto giuridico di riferimento - menziona referendum regionali "su leggi e provvedimenti amministrativi"; in alcuni cantoni svizzeri, decisioni amministrative sono soggette a referendum facoltativi, e nulla nel Codice di buona condotta per i referendum sembra parlare contro i referendum "amministrativi". Un po' di moderazione è comunque consigliabile, per timore che le procedure democratiche dirette diventino una cosa da poco e che le decisioni che richiedono competenze specifiche (o, ancora più importante, imparzialità e giusto processo) vengano prese a maggioranza popolare. L'art. 23.2 cerca in modo lodevole di limitare i referendum "amministrativi" alle decisioni che hanno una certa importanza politica, ma un'ulteriore riflessione sulla questione potrebbe essere di beneficio. Nell'esaminare questo punto, l'art. 54 dello statuto speciale - attribuendo alla Giunta provinciale la competenza sull'attività amministrativa - dovrebbe anche essere preso in considerazione. I referendum su questioni di competenza del potere esecutivo

sono molto rari. Il fatto di sottoporre azioni dell'esecutivo a referendum può anche avere il risultato indesiderato di interferire con la gerarchia delle fonti della Provincia, in quanto potrebbe diventare politicamente delicato approvare una legge indirettamente, modificando o rendendo nullo un regolamento amministrativo o un atto che è stato approvato, in un referendum.

44. L'inclusione di atti amministrativi negli ambiti dei referendum può essere spiegata come una reazione al fatto che, in generale, i poteri legislativi sono stati sempre più trasferiti al ramo esecutivo. Tuttavia, questo (presunto eccessivo) trasferimento dei poteri all'esecutivo dovrebbe piuttosto essere frenato riservando importanti atti normativi e anche singole decisioni importanti al Consiglio Provinciale. Le leggi e le decisioni parlamentari potrebbero quindi a loro volta essere sottoposte a referendum.

### **C. Criteri di ammissibilità/validità**

45. Il disegno di legge prevede, anche se a volte in forma implicita, i principali criteri di ammissibilità formali raccomandati dal Codice di buone pratiche (cfr. para. III.2). La "unità del modello" dovrebbe essere garantita dalle norme sull'"oggetto" di ogni tipo di referendum (artt. 34, 38, 40, 42). Sembra che l'art. 34 preveda voti sui progetti specificamente formulati, nonché sulle "proposte generalmente formulate"; gli artt. 34 e 38, tuttavia, dovrebbero essere più chiari. "L'unità di livello gerarchico" dovrebbe anche essere espressa in modo più chiaro, visto che i referendum sono progettati per coprire sia le leggi che i regolamenti. L'"unità di contenuto" è implicita nell'art. 25.4.

46. Il problema fondamentale è l'assenza di criteri sostanziali sulla validità / ricevibilità del referendum. Secondo il par. III.3 del Codice di buone pratiche, "i testi sottoposti a referendum devono rispettare tutte le leggi superiori". Lo stesso requisito deriva dall'art. 47.2 dello statuto speciale, che sembra richiedere che le leggi statutarie garantiscano il rispetto di ogni legge superiore. Mentre il disegno di legge indica dei limiti per i disegni di legge di iniziativa popolare<sup>24</sup>, non menziona referendum e iniziative popolari. L'art. 25.5 stabilisce espressamente che un referendum possa essere dichiarato irricevibile esclusivamente quando è in contrasto con le disposizioni del disegno di legge stesso. Se il disegno di legge deve essere in linea con il patrimonio costituzionale europeo, una condizione di validità chiara relativa al pieno rispetto dei testi sottoposti a referendum ad ogni legge superiore è indispensabile per l'iniziativa popolare. Tale condizione è consigliata per un referendum consultivo, anche se qui il problema è meno grave alla luce delle responsabilità delle autorità nell'adozione finale di qualsiasi testo giuridico. Il problema non si pone negli stessi termini per il referendum confermativo e abrogativo, ma anche essi non dovrebbero portare ad una situazione contraria alla normativa superiore.

47. Inoltre, la legislazione non dovrebbe riguardare solo il metro con cui la validità del testo deve essere esaminata, ma anche altri aspetti, come l'autorità competente, il tempo e gli effetti della dichiarazione di invalidità. A giudicare potrebbe essere un giudice, il Consiglio Provinciale, una speciale commissione parlamentare, o la commissione prevista dall'art. 3. Il momento adatto sarebbe prima della raccolta delle firme. Per quanto riguarda gli effetti della dichiarazione di invalidità, il Codice di buona condotta per i referendum afferma che "i testi che contraddicono il requisito [sulla validità procedurale e sostanziale] non dovrebbero essere sottoposti alla votazione popolare".<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> See above par. 40.

<sup>25</sup> CDL-AD(2007)008rev, III.3.

## **D. Abolizione del quorum e del numero di firme da raccogliere**

48. Un terzo gruppo di questioni riguarda l'abolizione del quorum, e le soglie per la raccolta delle firme. Il quorum di affluenza del 50 per cento è previsto dalla normativa vigente. Il disegno di legge abolisce il quorum di affluenza del 50% dei cittadini per la validità dei voti affermativi espressi ("... la proposta che ottiene la maggioranza dei voti è approvata", Art. 41.4). L'opzione del disegno di legge non è coerente solo con la regolazione del referendum nello stesso disegno di legge; è anche in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia, che ritengono "consigliabile" non prevedere un quorum di affluenza o un quorum per l'approvazione.<sup>26</sup> I quorum di affluenza hanno almeno due effetti indesiderati: primo, le astensioni sono assimilabili ai non-voti, e secondo, i voti espressi per una proposta che alla fine non raggiunge il quorum saranno inutili. Gli avversari saranno tentati di incoraggiare l'astensione, che non è salutare per la democrazia.<sup>27</sup> I quorum di approvazione rischiano di "coinvolgere una situazione politica difficile, se il progetto è adottato a maggioranza semplice inferiore alla soglia necessaria".<sup>28</sup> A questo proposito, si può notare che, contrariamente allo Stato centrale,<sup>29</sup> altre regioni italiane hanno ridotto il quorum richiesto (senza però eliminarlo).<sup>30</sup>

49. L'abolizione di qualsiasi requisito relativo all'affluenza alle urne potrebbe essere in qualche misura controbilanciata da un maggior numero di firme necessarie. Un elevato numero di firme può indicare un ampio sostegno popolare. Tuttavia, esso non garantisce il supporto, perché le persone possono firmare perché sono convinte che la questione sia controversa e che dovrebbe essere decisa dal popolo (in qualsiasi senso).

50. Per quanto riguarda il numero di firme necessarie per proporre un referendum, il numero di riferimento chiave sembra essere quello di 8.000 elettori - sia nella legge sul referendum in vigore (artt. 8 e 18.) e nel disegno di legge (art. 39.2: Referendum confermativo; art. 41.1: referendum propositivo; art. 43: referendum abrogativo). Questo è - al momento, e contando 416.000 elettori nella Provincia - un po' meno rispetto alla soglia di 1/50 (2%) degli elettori indicati nell'art. 47.5 dello statuto speciale per le leggi statutarie. Il referendum consultivo richiede solo 2.500 firme, come il disegno di legge di iniziativa popolare.

51. Sarebbe raccomandabile allineare il testo del disegno di legge a quello dell'art. 47 dello statuto speciale (2% dell'elettorato), e lasciare che sia un atto amministrativo subordinato a tradurlo periodicamente in un numero minimo di firme. Potrebbe tuttavia essere previsto un minor numero di firme per la legislazione ordinaria rispetto alla legislazione statutaria.

52. L'allineamento con le soglie stabilite dallo Statuto speciale è infatti obbligatorio quando si tratta di definire il numero di firme necessarie per proporre un referendum confermativo sulle leggi statutarie - una questione contemporaneamente regolata dal disegno di legge e dal superiore art. 47.5-6 Statuto speciale.

<sup>26</sup> Code of Good Practice on Referendums (CDL-AD(2007)008rev), III.7.

<sup>27</sup> CDL-AD(2007)008rev, par. 51.

<sup>28</sup> CDL-AD(2007)008rev, par. 51, III.7.b.

<sup>29</sup> Art. 71 of the Constitution.

<sup>30</sup> L'abolizione del quorum non sembra andare contro la costituzione Italiana.

## **E. Altre questioni inerenti al referendum**

### *Sezione I - Disposizioni generali*

53. Il disegno di legge sembra dedicare troppo poca attenzione al suo impatto sul buon funzionamento delle istituzioni provinciali. La sospensione di tutti gli atti amministrativi in attesa di un referendum consultivo - ad eccezione delle misure urgenti - appare esagerato (**art. 35.2**; la disposizione proviene dalla attuale art 7.6 legge provinciale n. 3 del 2003, applicabile a iniziative popolari nella loro forma attuale). Il problema è aggravato dalla facilità con la quale un tale referendum potrebbe essere proposto (**art. 35.1** del disegno di legge), e dal fatto che la paralisi amministrativa potrebbe prolungarsi per settimane o mesi (art. 31). Se l'obiettivo previsto è quello di evitare che il referendum sia minato da atti unilaterali dell'amministrazione, la clausola dovrebbe essere elaborata di conseguenza. Nella stessa ottica, la proposta di eliminare la disposizione attuale che impone un periodo di "cool-off" dopo lo svolgimento di un referendum (si veda ad esempio art. 2.1 .b e art. 18.13 legge provinciale n. 3 del 2003) potrebbe essere riconsiderata, dal momento che il ricorso a referendum sarebbe più facile e più frequente se fosse approvato il disegno di legge.

54. Il coordinamento tra l'art. 23 e le altre disposizioni del disegno di legge che delimita il campo di applicazione dei vari tipi di referendum non è del tutto chiaro.

55. Art. 29 - Trasparenza. Il finanziamento è regolato solo attraverso un obbligo di comunicazione. Potrebbe essere previsto un divieto di finanziamento individuale al di sopra di un limite finanziario. Si presume che l'autorità competente per le sanzioni sia stabilita dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

56. Art. 30 - Informazioni. Secondo il Codice di buona condotta,<sup>31</sup> è opportuno che le autorità preparino una relazione esplicativa che fornisca una presentazione equilibrata non solo del punto di vista del potere esecutivo e potere legislativo o delle persone che condividono il loro punto di vista, ma anche del punto di vista opposto. L'art. 30 dovrebbe essere considerato come l'applicazione della presente raccomandazione.

57. Art. 33 - Risultato del referendum. Potrebbe essere consigliabile stabilire quando il testo sottoposto a referendum entrerà in vigore.

### *Sezione II - Referendum consultivo*

58. Lo strumento è previsto all'art. 17 della legge provinciale n. 3 del 2003, ma è necessario chiedersi se i referendum consultivi siano, in effetti, appropriati. A causa della loro natura puramente consultiva, possono ritorcersi contro e creare ancor più malcontento se non sono onorati dalle autorità legislative. Tutto ciò potrebbe sprecare l'energia dei cittadini, e - soprattutto - servire come pretesto al legislatore per respingere la propria responsabilità, e comunque offuscare le responsabilità politiche.

59. Il disegno di legge migliora l'attuale legge sul referendum nel modo in cui definisce gli effetti giuridici dei vari tipi di referendum, e questo è lodevole alla luce del paragrafo III.8 del Codice di buone pratiche.

60. Art. 34 - Oggetto. La commissione può riformulare la domanda: potrebbe essere utile dire fino a che punto.

61. Art. 35 - Requisiti. Un referendum consultivo "può" essere tenuto, su richiesta di, tra l'altro, 5000 cittadini, un terzo dei componenti del Consiglio Provinciale, il governo

---

<sup>31</sup> CDL-AD(2007)008rev, I.3.1 .d.

provinciale o uno dei suoi componenti. Questo vuol dire che lo svolgimento del referendum non è obbligatorio? Se lo è, un membro del governo avrebbe gli stessi diritti di 5.000 cittadini o un terzo del corpo legislativo, e rompere l'unità delle decisioni governative.

62. La combinazione dei paragrafi 3 e 4 potrebbe essere chiarita e / o riconsiderata: un referendum sulle questioni che riguardano unicamente una parte della provincia è espressamente prevista, ma altri comuni (non interessati) possono partecipare alla votazione. Art. 36 - Il referendum consultivo con scelta multipla è una disposizione insolita e complessa. Dovrebbe essere garantita l'unità di contenuto tra le varie proposte, in modo da evitare qualsiasi falsificazione delle intenzioni degli elettori. Art. 37 - Per quanto riguarda la procedura che segue il referendum, il disegno di legge non è chiaro su chi ha il compito di annunciare il risultato del referendum.

### *Sezione III - Referendum confermativo*

63. Art. 38 - Oggetto. La proposta di legge prevede che i referendum confermativi siano possibili su leggi, regolamenti e atti amministrativi, ma anche sulle loro singole disposizioni. Questo potrebbe portare ad alcune incoerenze nella legislazione - che l'elettorato potrebbe modificare attraverso l'abrogazione selettiva di testi mai applicati - o a un eccessivo numero di domande rivolte agli elettori sulla stessa parte di legislazione. Non è neanche chiaro come un referendum confermativo possa riguardare la "data e il numero del Bollettino Ufficiale [dove è stata pubblicata una legge]" e gli altri "dettagli" simili. La questione del referendum su questioni di competenza del potere esecutivo è già stata affrontata sopra.

64. Art. 39 - Requisiti del referendum e seguito. Questa disposizione fa eccezione per la sospensione di leggi in pendenza di un referendum confermativo. Questo si colloca nella tradizione svizzera delle *lois urgentes*. Tuttavia, la disposizione non riserva questo tipo di favore agli atti amministrativi urgenti, che possono comunque essere altrettanto urgenti, come espressamente menzionato all'art. 54.7 dello statuto speciale.

65. Il periodo di tempo per consentire la raccolta delle firme per il referendum confermativo e di consulenza è breve (90 giorni), in contrasto con il doppio del tempo (180 giorni) per l'iniziativa popolare e il referendum abrogativo. Questo ha una logica, perché il referendum confermativo riguarda una legge che è stata appena discussa in Consiglio provinciale e ha un effetto sospensivo.

### *Sezione V - Referendum abrogativo*

66. Qualora il referendum abrogativo fosse consentito non appena la legge entrasse in vigore, questo potrebbe creare instabilità, e non permetterebbe di testare la legge. Questo è ancora più vero se è possibile un referendum (sospensivo) confermativo sulle stesse disposizioni, come previsto dal disegno di legge.

## **VII. Parte V - Le modifiche alla legge elettorale provinciale**

67. Nella Parte V del disegno di legge ci sono alcune proposte di modifica e l'aggiunta di alcuni articoli alla legge elettorale provinciale (artt. 7.1, 14.2 e 21 bis): in primo luogo, l'introduzione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia o di uno o più Assessori (membri dell'esecutivo) su proposta di 5000 elettori. Le sottoscrizioni sono raccolte in conformità con le procedure previste per i disegni di legge di iniziativa popolare (art 44); in secondo luogo, l'introduzione di un limite di eleggibilità alla carica di presidente della Provincia o di nomina ad assessore se hanno svolto

queste funzioni per più di nove anni, e per l'eleggibilità a consigliere provinciale - se hanno mantenuto solo queste cariche per più di quattordici anni o le funzioni di Consiglieri, Assessori o Presidente della Provincia per più di nove anni in totale (art. 45); e, in terzo luogo, l'introduzione di una maggiore trasparenza nella posizione finanziaria dei membri del Consiglio, nonché la sanzione per la violazione di tale obbligo (art. 46).

### **A. Introduzione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia o di uno o più assessori tramite iniziativa popolare (art. 44)**

68. La mozione di sfiducia è (qui) uno strumento specifico di democrazia diretta relativa alle persone, e non ai problemi. In linea di principio, ci sono due modelli per un voto di sfiducia: (1) "negativa", cioè senza obbligo di ri-eleggere qualcun altro. Questa è la strada scelta nell'art. 44 del disegno di legge come avviene in Italia. (2) "Positiva" o "costruttiva", cioè solo quando è collegata all' elezione di un candidato alternativo ("konstruktives Misstrauensvotum", come ad esempio, secondo la Costituzione tedesca per il Cancelliere federale ai sensi dell'art. 67 della Legge fondamentale, o la Costituzione spagnola ai sensi dell'art. 113).

69. Ai sensi dell'art. 7 della legge elettorale provinciale, al momento attuale solo 7 consiglieri possono proporre questo tipo di mozione contro i membri della Giunta provinciale. Il disegno di legge si propone di aggiungere a questa l'iniziativa dei cittadini. Sembra che il resto dell'art. 7 della legge vigente si applicherebbe anche in questo nuovo caso: a) la mozione deve essere approvata a maggioranza assoluta; b) gli effetti della mozione se viene accolta: nel caso di una mozione contro il Presidente, la conseguenza è quella di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Provincia (secondo il principio introdotto nella Costituzione italiana nel 1999 simul stabunt, simul cadent), e nel caso di una mozione contro uno o più Assessori che questi si dovrebbero dimettere.

70. L'art. 44 non attribuisce alla popolazione la capacità di porre fine automaticamente al mandato del Presidente o dei membri dell'esecutivo. Introduce una forma di richiamo indiretto nelle mani del potere legislativo (che sarà sciolto in caso in cui richiami il Presidente).

71. Vi è tuttavia un'ambiguità nella relazione illustrativa, dove i redattori parlano del richiamo ad altri sistemi - alcuni Stati degli Stati Uniti e Cantoni della Svizzera - e della possibilità per i cittadini di esercitare il controllo sull'Esecutivo durante l'intero mandato. Una possibile interpretazione potrebbe essere che il disegno di legge sta introducendo questo strumento di controllo. Il fatto che l'art. 44 del disegno di legge escluda qualsiasi (diretto) richiamo dovrebbe essere chiarito.

72. Un richiamo diretto dal popolo forse andrebbe contro il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67,2 di Costituzione italiana. Si può ricordare che la commissione di Venezia ritiene il richiamo "obsoleto" in Europa<sup>32</sup> e che il divieto di mandato imperativo "o un'altra modalità politica di privare i rappresentanti dei loro mandati, deve prevalere come pietra angolare del costituzionalismo democratico europeo".<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Report on the Imperative Mandate and Similar Practices (CDL-AD(2009)027), par. 16.

<sup>33</sup> *Ibid.*, par. 39.

## B. Introduzione di un limite temporale al mandato del Presidente della Provincia, degli assessori e dei consiglieri (art. 45)

73. Come commento preliminare, è importante sottolineare che le disposizioni di cui all'art. 45 sono di natura e contenuti diversi dalle altre parti del disegno di legge.

74. Il disegno di legge introduce limiti di mandato per i componenti del Consiglio provinciale (quattordici anni, o nove anni, se combinato con altre funzioni), come consiglieri (nove anni) e in qualità di Presidente della Provincia (nove anni).

75. Il limite dei mandati tocca i diritti di voto dei cittadini, il diritto di partecipare alle elezioni periodiche che comportano sia il diritto di votare liberamente sia di candidarsi alle elezioni. La Corte europea dei diritti dell'uomo sottolinea l'ampio margine di discrezionalità di cui gli Stati Membri godono in questo senso. Il test per la compatibilità delle restrizioni al diritto di voto è sostanzialmente limitato a due criteri, vale a dire "se vi sia stata arbitrarietà o mancanza di proporzionalità" e "se la restrizione ha interferito con la libera espressione dell'opinione del popolo".<sup>34</sup> Il margine di apprezzamento è ancora più ampio quando sono interessati i diritti elettorali passivi<sup>35</sup>. In modo più generale, la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite sostiene nel suo Commento generale sull'art. 25 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) che le condizioni che si applicano all'esercizio dei diritti protetti da tale articolo dovrebbero basarsi su criteri obiettivi e ragionevoli.<sup>36</sup>

76. La limitazione del mandato delle autorità rappresentative ed esecutive non è una caratteristica tipica dei sistemi parlamentari, ma questo non significa che questo sia in contrasto con il sistema costituzionale. Recentemente alcune leggi hanno introdotto questa limitazione a livello regionale, in Italia (Veneto, Legge n. 5/2012, art. 6.2) e in Spagna (Extremadura, Castilla-La Mancha). La logica è, secondo la relazione illustrativa del disegno di legge, "di evitare che la politica diventi una professione". Questo è un obiettivo legittimo - anche se discutibile in termini politici, in quanto spetta agli elettori decidere da chi vogliono essere rappresentati. Si può anche ricordare che la Commissione di Venezia ha dichiarato che "il divieto di rielezione dei parlamentari comporta il rischio che un ramo del potere legislativo sia dominato da politici inesperti. Questo può portare ad aumentare lo squilibrio a favore del potere esecutivo".<sup>37</sup>

77. Ciò che è discutibile è il limite di tempo di nove (o quattordici) anni. Il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia sono eletti per 5 anni (Art. 48 dello statuto speciale). Pertanto, sembra più corretto limitare il mandato a 10 (o 15) anni o due mandati. Questo è, per esempio, l'opzione adottata nelle comunità autonome di cui sopra in Spagna.

## VIII. Altre questioni da regolare

78. Inoltre, sarebbe appropriato che la legge trattasse (più in dettaglio) i seguenti problemi, che non sono - o sono solo parzialmente - affrontati nella presente normativa:

- principi generali (tecnicci) di partecipazione dei cittadini (come ad esempio l'obbligo di utilizzare moduli ufficiali e di votare al seggio), sulla validità dei voti, dei protocolli,

<sup>34</sup> ECtHR (Grand Chamber), Zdanoka v. Latvia, No 58278/00 (2006) paragraph 115.

<sup>35</sup> ECtHR (Grand Chamber), Zdanoka v. Latvia, No 58278/00 (2006) paragraphs 106 and 115.

<sup>36</sup> General Comment No 25 (1996), paragraph 4.

<sup>37</sup> Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions, CDL-AD(2012)027rev, par. 71.

ecc potrebbero essere introdotti nella legge.<sup>38</sup> Un riferimento potrebbe anche essere fatto alla legislazione generale in materia di elezioni;

- si potrebbe prevedere una norma sul ritiro del referendum;
- dovrebbe essere detto esplicitamente se le lingue minoritarie possono essere utilizzate.
- Il riferimento alla applicabilità del codice penale è piuttosto scarno. La legge stessa potrebbe menzionare che atti fraudolenti costituiscono illeciti penali.
- Mancano norme in materia di "parallelismo delle procedure"<sup>39</sup>. Sarebbe opportuno che una legge approvata con un referendum potesse essere annullata solo con la stessa procedura (referendum abrogativo) entro un determinato periodo di tempo, in modo da non eludere la decisione presa in una procedura diretta-democratica;
- Il controllo giurisdizionale o altre forme di ricorso efficace contro le decisioni prese da vari enti governativi nel contesto dell'applicazione della legge non sono regolamentati. Se questo è disciplinato da una legge diversa (ad esempio, la legge sulla procedura amministrativa o sui tribunali), i riferimenti potrebbero essere inclusi in questa legge.<sup>40</sup>

## IX. Conclusioni

79. Il disegno di legge estende gli istituti tanto di democrazia diretta che di democrazia partecipativa in provincia di Trento.

80. Non esiste uno standard internazionale (o europeo) dell'estensione che dovrebbe essere data (o meno) agli strumenti di democrazia diretta a livello nazionale, regionale o infra-regionale. Né vi è uno standard che le impone. Quello che si può dire è che vi è una tendenza ad estenderle, soprattutto a livello infra-nazionale, che è sempre stato un laboratorio di innovazioni nel campo della democrazia. Lo stesso vale per gli strumenti di democrazia partecipativa. Ad esempio, l'art. 11 del Trattato sull'Unione europea prevede, fra gli altri istituti, l'iniziativa dei cittadini europei, consentendo ad un milione di cittadini di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue competenze, a presentare una proposta di revisione legislativa. Questi strumenti di democrazia diretta e partecipativa dovrebbero essere visti come complementari della democrazia rappresentativa. "La democrazia parlamentare, sostenuta da elezioni libere e giuste che garantiscano la rappresentatività, il pluralismo (politico), e l'uguaglianza dei cittadini", è il cuore, ma non l'unico aspetto, del processo democratico.<sup>41</sup>

81. È interessante notare che il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari pubblici locali fornisce il principio e le misure in materia di partecipazione diretta, in particolare nei suoi artt. 1 e 2. L'Italia, che ha ratificato la Carta europea dell'autonomia locale, non ha ancora firmato il protocollo aggiuntivo. Tuttavia, fermo restando il contenuto del presente parere, questo disegno di legge sull'iniziativa popolare proposto nella provincia di Trento rappresenta un esempio positivo dell'attuazione delle disposizioni di cui sopra del protocollo addizionale, che potrebbero incoraggiare l'Italia a prendere ulteriormente in considerazione la firma del protocollo alla Carta.

---

<sup>38</sup> Il problema della rappresentazione delle persone che non sono capaci di scrivere dovrebbe essere discusso.

<sup>39</sup> Code of Good Practice on Referendums, III.5.

<sup>40</sup> Cf. Code of Good Practice, II.3.3 (an effective system of appeals).

<sup>41</sup> Cf. CDL-AD(2013)011, par. 40, with references.

82. Al fine di massimizzare gli effetti benefici attesi dal disegno di legge, e per ridurre eventuali problemi che potrebbero derivare da esso, la Commissione di Venezia sottolinea i seguenti punti.

- L'obbligo per le autorità di assistere i proponenti dei disegni di legge d'iniziativa popolare ed i referendum (art. 4) non è ben delimitato e potrebbe dare luogo a conseguenze negative non volute.
- Le petizioni e l'obbligo per il Consiglio Provinciale di affrontarle sono troppo ampiamente definiti.
- L'istituzione delle "pritanie" è insolita. E' problematico fornire loro poteri di vigilanza in relazione alle autorità provinciali, anche con il diritto di introdurre una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia e dei membri del governo.
- La possibilità per il disegno di legge popolare di essere trasformato in referendum propositivo senza osservare i requisiti per quest'ultimo può snaturare gli strumenti e creare confusione.
- La conformità di tutti i disegni di legge d'iniziativa popolare, delle richieste di referendum e delle iniziative popolari con tutte le leggi superiori deve essere garantita e dovrebbe essere esaminata prima che essi siano sottoposti al voto.
- L'estensione di iniziative e referendum agli atti amministrativi di competenza dell'esecutivo è piuttosto insolita e potrebbe dare luogo a diversi problemi, tra cui la banalizzazione delle procedure di democrazia diretta. Ulteriori rischi derivano anche dalla possibilità di sottoporre specifiche disposizioni di una legge provinciale, un regolamento provinciale o un atto amministrativo ad un referendum confermativo.

83. Più in generale, sembrerebbe opportuno considerare attentamente l'impatto che il disegno di legge potrebbe avere sul buon funzionamento e sulla forma di governo della Provincia. Si estendono i casi in cui la responsabilità politica degli organi eletti può essere messa in discussione e, al tempo stesso, si sviluppano notevolmente gli strumenti di democrazia diretta, che esistono nelle realtà in cui il governo non è responsabile nei confronti del Parlamento come i cantoni svizzeri o gli stati degli Stati Uniti. Questo dovrebbe essere considerato allo scopo di evitare qualsiasi impatto negativo sulla coerenza e sul funzionamento del sistema politico.

84. La Commissione di Venezia rimane a disposizione delle autorità della Provincia di Trento per assisterli nell'elaborazione di ulteriori disposizioni legislative in materia.