

**PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA POMERIDIANA
N. 19 DI DATA 30 MAGGIO 2013**

Presidenza del Presidente Anderle

1. **Consultazioni in merito al disegno di legge n. 328 "Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare, dell'iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale" (proponente signor Marini) secondo il seguente programma:**
 - **Bruno Kaufmann, presidente Initiative and Referendum Institute - Europe (IRI);**
 - **Roberto Toniatti, professore ordinario di diritto costituzionale comparato presso l'Università degli Studi di Trento;**
 - **Thomas Benedikter, ricercatore in campo economico-sociale e già collaboratore dell'Accademia europea di Bolzano;**
2. varie ed eventuali.

Il Presidente dichiara aperta la seduta alle ore 14.40. Sono presenti i consiglieri Borgia, Ferrari, in sostituzione della consigliera Cogo, Dallapiccola e Savoi. Per il servizio organi collegiali assiste la dott.ssa Elena Laner.

Sono presenti i promotori del disegno di legge di iniziativa popolare n. 328: Alex Marini, Stefano Longano, Adelia Daldoss, Gianni Ceri e Matteo Rigotti.

E' inoltre presente la dott.ssa Elena Garbari, direttore con incarico speciale di supporto giuridico-amministrativo per l'attuazione della riforma istituzionale. Partecipa il dott. Mauro Ceccato, direttore dell'ufficio documentazione del Consiglio provinciale di Trento.

Punto 1 dell'ordine del giorno: consultazioni in merito al disegno di legge n. 328 "Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare,

dell'iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale" (proponente signor Marini).

Il Presidente introduce il punto 1 dell'ordine del giorno presentando i signori:

- Bruno Kaufmann, presidente di Iniziative and Referendum Institute - Europe (IRI),
- Roberto Toniatti, professore ordinario di diritto costituzionale comparato presso l'Università degli Studi di Trento,
- Thomas Benedikter, ricercatore in campo economico-sociale e già collaboratore dell'Accademia europea di Bolzano.

Ringrazia inoltre la dott.ssa Cristina Sittoni, traduttrice presso il Consiglio regionale, per la traduzione dell'intervento del dott. Kaufmann.

Il signor Marini ringrazia la Commissione per l'opportunità fornita al Comitato promotore del disegno di legge n. 328 e si dice soddisfatto che dopo dieci mesi la trattazione del disegno di legge entri nel vivo. Illustra brevemente le attività scientifiche del dott. Kaufmann e del dott. Benedikter.

(Alle ore 14.43 entra il consigliere Firmani).

Il Presidente introduce il prof. Toniatti di cui ricorda i principali ambiti di ricerca.

(Alle ore 14.45 entra il consigliere Casna, che partecipa alla seduta ai sensi dell'articolo 46 del regolamento interno).

Il signor Longano richiama brevemente i principali argomenti del disegno di legge di legge n. 328.

Il dott. Kaufmann ricorda che il Trattato di Lisbona ha introdotto una nuova forma di partecipazione popolare alle decisioni politiche dell'Unione europea: l'iniziativa dei cittadini. Il successivo regolamento del Parlamento e del Consiglio europei a partire dal 1 aprile 2012, consente ad 1 milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell'UE di invitare la Commissione europea a proporre atti giuridici in settori di sua competenza. Gli organizzatori di un'iniziativa, dopo aver costituito un comitato composto da almeno sette cittadini dell'UE residenti in almeno sette diversi Stati membri, hanno un anno per raccogliere le dichiarazioni di sostegno necessarie. Il numero delle dichiarazioni di sostegno deve essere certificato dalle autorità competenti degli Stati membri. La Commissione ha quindi a disposizione tre mesi per esaminare l'iniziativa e decidere cosa fare. Evidenzia particolarmente questa possibilità perché è indicativa del carattere specifico della democrazia del ventunesimo secolo: una democrazia che pone al centro il cittadino e che si trova inserita in un contesto che si modifica rapidamente. Essa inoltre testimonia come negli ultimi 25 anni sia molto cambiato il quadro della democrazia europea in cui i cittadini stanno assumendo un ruolo attivo e non limitato alla sola partecipazione alla consultazione elettorale. Ciò, afferma, non mette in dubbio il valore della democrazia rappresentativa, ma al contrario la valorizza arricchendola di un livello ulteriore fatto di discussione e

partecipazione diretta alla formazione delle decisioni. Esempio felice di questo processo è, secondo il dott. Kaufmann, l'esperienza Svizzera, paese a democrazia rappresentativa dove però una percentuale di decisioni, in presenza di determinati presupposti, è assunta direttamente dai cittadini.

(Alle ore 14.55 entra la consigliera Penasa).

Il dott. Kaufmann prosegue trattando delle caratteristiche degli strumenti di democrazia diretta. E' indispensabile, in primo luogo, che essi rispettino un giusto equilibrio tra democrazia popolare ed istituzioni, il che rappresenta anche una delle principali aspettative dei sostenitori della democrazia partecipativa. Nella scelta degli strumenti di democrazia popolare occorre quindi privilegiare la qualità piuttosto che la quantità dando preferenza a strumenti adatti ed efficaci. Al contrario, sostiene che un gran numero di strumenti di partecipazione potrebbero addirittura indebolire gli strumenti esistenti appesantendo il sistema. A sostegno di tale argomento riprende nuovamente l'esempio della Svizzera, dove proposte che ampliano gli strumenti di democrazia diretta sono state in passato respinte e probabilmente ciò avverrà di nuovo rispetto alla proposta di elezione diretta del Governo, per evitare un impoverimento della democrazia.

Gli strumenti di democrazia diretta, inoltre, non devono tendere ad escludere il parlamento poiché la democrazia partecipativa intende sviluppare il dialogo tra i cittadini e le istituzioni e non il conflitto, dato che il parlamento eletto direttamente dal popolo rappresenta gli stessi cittadini. Il dialogo rappresenta il risultato più importante della democrazia partecipativa poiché consente di arricchire ogni proposta con istanze dei cittadini e delle istituzioni arrivando ad un risultato condiviso, ottenuto in modo collaborativo e che non richiederà ulteriori aggiustamenti dopo la fase di votazione.

Posto che le forme di democrazia diretta debbono essere leggere e incoraggiare il dialogo ritiene che talune forme di partecipazione se dimostrano di non funzionare, di non riuscire ad essere un ingranaggio spedito dei meccanismi di confronto, debbano essere lasciate da parte poiché sarebbero, nella cassetta degli attrezzi democratici, solo un peso. Lo sviluppo di strumenti di democrazia popolare, prosegue, non è un percorso diretto ed immediato, ma va pensato e sperimentato. La democrazia partecipativa non può ridursi a mere forme di consultazione, ma deve produrre risultati e portare a meccanismi di revisione del potere.

Sviluppa in ultimo alcune considerazioni rispetto alle regole sul quorum evidenziando in particolare l'errore di considerare la non partecipazione come posizione negativa. Afferma che ciò può costituire un notevole appesantimento dell'istituto come dimostrano alcune esperienze che illustra brevemente. Considera inoltre che la decisione popolare presenta il vantaggio di essere sottratta a gruppi di pressione che fanno talvolta leva sugli eletti e diventa quindi risolutiva. Considera infine che il fatto di essere chiamati come cittadini ad esprimersi su una questione porta ad un maggiore interesse ed informazione nei confronti della politica potendo limitare la disaffezione nei confronti della politica che si registra negli ultimi anni.

Il Presidente ringrazia il dott. Kaufmann per l'illustrazione chiara e ricca di spunti. Dispone quindi la distribuzione di un documento intitolato "La regione: spazio di democrazia diretta da valorizzare" consegnato dal dott. Benedikter.

Il dott. Benedikter ricorda che l'articolo 47 dello statuto di autonomia riscritto nel 2001 ha introdotto nel sistema provinciale strumenti di democrazia diretta, che tuttavia non hanno dato prova di funzionare bene. Ricorda che negli ultimi dieci anni si sono avviate poche iniziative di democrazia diretta, dato che peraltro si è verificato anche in altre regioni italiane. Prosegue l'intervento illustrando il documento consegnato alla Commissione e acquisito agli atti.

(Alle ore 15.48 entra il consigliere Bombarda).

Il prof. Toniatti premette di ritenersi in una in una posizione di debolezza intrinseca rispetto ai colleghi perché non milita a favore degli strumenti di democrazia diretta. In quanto giurista comparatista - spiega - gli risulta assai difficile poiché oltreconfine accanto ad esperienze positive, tra cui sicuramente rientra la Svizzera che peraltro rappresenta un'eccezione in molti settori, si rintracciano altrettante esperienze negative (ad esempio referendum costituzionale promosso da Pinochet). Per questo ritiene di esporre una posizione che non si basa, come quella del dott. Kaufmann e del dott. Benedikter, sui meriti o demeriti della democrazia diretta né su giudizi di natura storica o riferiti a paesi che hanno sperimentato strumenti di democrazia diretta. Seguendo il materiale consegnato alla Commissione discute degli strumenti di democrazia diretta in rapporto al quadro costituzionale e all'ordinamento statutario della Provincia autonoma. Evidenzia in primo luogo le diverse valenze del termine democrazia (come metodo e come valore) e della sua specificazione "democrazia costituzionale" entro la quale si riconoscono la democrazia maggioritaria, non maggioritaria, rappresentativa, negoziale e referendaria. Si sofferma su quest'ultima, di cui sono manifestazioni lo statuto di autonomia e le norme di attuazione sulle quali è escluso il referendum nazionale di cui all'articolo 138 della Costituzione in ragione del particolare procedimento di formazione. Argomentando sulle caratteristiche di tali fisionomie della democrazia osserva, in linea generale, che ciascuna di esse trova una propria regolazione nella Costituzione in un quadro di perfetto equilibrio, per cui risulta difficile abbracciare soluzioni di rafforzamento della democrazia diretta, quali quelle proposte, senza scardinare il sistema.

Effettua inoltre alcune ulteriori considerazioni, più specificamente legate al disegno di legge n. 328. In primo luogo dubita che esista una dimostrazione empirica di un reale collegamento tra abolizione del quorum e aumento della partecipazione; aggiunge a tale proposito che la Provincia autonoma di Trento acquisirebbe così un ulteriore circuito di rappresentanza diretta dopo l'elezione diretta del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia. Altrettanto non dimostrata ritiene l'affermazione per cui l'abolizione del quorum consentirebbe di resistere alle pressioni di gruppi d'interesse. Aggiunge che l'affidare le decisioni ad un gruppo di cittadini impegnati è sicuramente positivo ma è pericolosamente vicino ad un obbligo di partecipazione, che contrasta con quanto previsto dall'articolo 48 della Costituzione che considera il voto un dovere civico. Anche su referendum senza limiti d'oggetto mostra delle perplessità con riferimento, in particolare per le materie finanziarie, all'obbligo di rispettare il principio del pareggio di bilancio. Ritiene inutile l'istituto della petizione, che non ha mai prodotto risultati. Manifesta diffidenza anche nei confronti della figura dei pritani perché pare condurre ad una sovraesposizione di poteri forti. Sulle regole dedicate alla consultazione referendaria condivide gli spunti sul quorum, sulla esigenza di semplificazione, sul voto

elettronico con dovute garanzie; non condivide il referendum consultivo poiché ha natura ibrida; sulle consultazioni riguardanti una pluralità di proposte avvisa che potrebbero porsi delle difficoltà di gestione logica; condivide la partecipazione riservata ai residenti dei comuni interessati; sulla mozione di sfiducia proposta dagli elettori invita a considerare il principio del mandato imperativo; condivide infine la previsione di una commissione di partecipazione poiché evita la nomina ad hoc per ogni singola proposta.

(Alle ore 16.00 esce il consigliere Casna e alle ore 16.07 entra il consigliere Zeni, ai sensi dell'articolo 46).

Il consigliere Borga, senza entrare nel merito delle osservazioni avanzate dal prof. Toniatti rispetto al disegno di legge n. 328 sul quale riferisce di aver espresso le proprie perplessità in altre occasioni, afferma che ascrive molta importanza alla partecipazione che si realizza mediante petizioni e dibattiti pubblici, mentre riserva maggiori dubbi all'istituto del referendum, soprattutto se a quorum zero, che utilizzerebbe solo limitatamente ad atti di una certa rilevanza. Ritiene inoltre che un uso massiccio del referendum rischierebbe di creare cittadini di serie A, che partecipano, e di serie B, che non partecipano, dividendo la cittadinanza senza portare ad un aumento del coinvolgimento. Evidenzia l'ulteriore rischio che questioni molto complesse, che vanno al di là di un singolo aspetto, siano decise da una minoranza di cittadini. Non esclude inoltre che emergano interessi corporativi. Ritiene in conclusione che la politica significhi anche mediazione mentre nella proposta vede il rischio che prevalgano interessi settoriali. Non ritiene secondario, inoltre, la progressiva disaffezione alla politica dimostrata chiaramente nella scarsa affluenza alle urne nelle ultime elezioni.

La consigliera Penasa, ritenendo interessanti tutti gli interventi, osserva che la materia presenta sfaccettature diverse e nella stessa Svizzera, assunta ad esempio nella discussione, gli istituti di partecipazione sono regolati in maniera diversa. Evidenzia che un aspetto da sviluppare con riferimento agli istituti di democrazia diretta riguarda la relazione fra chi accede al referendum e la materia regolamentata. Parallelamente ritiene che vada mantenuta la raccolta di firme per la proposta di referendum avendo sperimentato direttamente che tale passaggio ha un grande valore per la conoscenza dell'attività e come garanzia della serietà e della condivisione di una proposta. Condivide quanto detto dal prof. Toniatti rispetto allo statuto di autonomia e auspica che esso rimanga sottratto alla possibilità di referendum dati i rischi che deriverebbero da una soluzione diversa. Rispetto alla commissione per la partecipazione prevista nell'articolo 3 del disegno di legge, osservato che parte di essa è eletta con voto limitato, suggerisce di aggiungere forme di garanzia per la designazione di spettanza del Consiglio provinciale. Avvisa infine che a suo parere le procedure elettroniche per la raccolta del consenso dovrebbero essere utilizzate con prudenza.

Il consigliere Firmani avanza osservazioni specifiche di matrice matematica rispetto ai meccanismi previsti dal disegno di legge. In particolare sul calcolo del quorum e sulla ricerca di una giusta proporzione fra quorum zero e regola della maggioranza.

(Esce la dott.ssa Garbari).

Il Presidente esprime delle perplessità sul passaggio al quorum zero poiché il referendum è uno strumento potente che va usato con cautela. Condivide che si debba tener conto dell'attualità e quindi della disaffezione alla politica che si registra nella cittadinanza. Altra perplessità rispetto al disegno di legge riguarda la mancata previsione di materie escluse dal referendum e le derive demagogiche che potrebbero derivarne. In merito ai pritani non riesce a coglierne gli aspetti positivi e come potrebbero rappresentare la comunità. Chiede se tali figure siano previste in altri ordinamenti e se potrebbero essere individuate figure alternative.

Il dott. Kaufmann osserva che sugli istituti di democrazia diretta si sollevano obiezioni molto pesanti che possono essere risolte pensando agli obiettivi degli stessi strumenti di partecipazione. La democrazia - si chiede - serve a decidere questioni importanti o poco importanti? Afferma che in merito ai risultati delle diverse scelte non vi sono sicurezze. L'unica certezza è che includere la democrazia diretta nella cornice degli strumenti di democrazia parlamentare significa dare importanza alla popolazione, poiché fa sentire la popolazione partecipe. Ritiene che tali strumenti non possano essere utilizzati per ogni questione e serva comunque una gerarchia dove sono sottoposte a referendum decisioni che hanno ampia ripercussione.

(Alle ore 16.50 esce il consigliere Bombarda).

Il dott. Kaufmann osserva che gli elementi emersi nella discussione vanno nel senso di pensare a limitare gli istituti proposti, mentre rispetto alla sua esperienza raccomanderebbe di avere coraggio e aprire la democrazia. Rispetto all'obiezione per cui gli istituti di democrazia diretta porterebbero a far prevalere una minoranza di cittadini interessati risponde che in Svizzera partecipano normalmente ai referendum circa il 47 per cento della popolazione; rispetto ad una media di quattro referendum all'anno circa l'85 per cento della popolazione partecipa alle votazioni almeno una volta. Su una media di quattro anni, quindi, la partecipazione sarebbe molto più elevata rispetto all'ipotesi di svolgere un referendum ogni quattro anni. Rispetto all'esclusione di alcune materie dal referendum osserva che si può anche pensare che tanto più una questione è importante più ampio deve essere il consenso, secondo lo stesso principio valido anche nella democrazia rappresentativa. Raccomanda infine che si considerino le potenzialità degli strumenti di democrazia diretta, che nelle nuove tecnologie, rispetto ai dubbi sollevati a questo proposito, possono trovare un buon strumento anche grazie a successivi perfezionamenti.

(Alle ore 17.05 esce il consigliere Zeni).

Il dott. Benedikter nota nella discussione un approccio poco costruttivo alla proposta di riforma. Osserva che vi è ormai piena consapevolezza rispetto ai problemi che affliggono la democrazia italiana e occorrerebbe dunque attuare lo spirito della Costituzione. Osserva che se per sessant'anni l'istituto del referendum non ha dato risultati positivi occorre modificarlo con spirito costruttivo e si augura che anche l'iniziativa popolare possa contribuire a migliorare le regole della democrazia diretta.

Rispetto all'ipotesi di sottrarre materie al referendum non vi vede grandi pericoli, non nell'ipotesi di non raggiungere il nuovo vincolo del pareggio di bilancio, né con riferimento alle competenze provinciali. Rispetto a quanto detto dal prof. Toniatti sullo statuto come frutto di democrazia negoziata ritiene che ciò debba essere di monito rispetto ad un atto che non può essere modificato. Sulla questione del quorum invita a riflettere sulle modalità di funzionamento del sistema referendario e sulle differenze rispetto ad un'assemblea. In particolare evidenzia che i cittadini sono sovrani e non hanno quindi alcun dovere di partecipare o meno mentre per i membri dell'assemblea il quorum è funzionale al numero legale con conseguente dovere della presenza. Per i cittadini ritiene che la possibilità di esprimersi rappresenti un'occasione. Aggiunge che con referendum a quorum zero i politici sono portati ad assolvere meglio il loro compito con più attenzione al dovere di informazione e di confronto. Rispetto a quanto detto dal consigliere Borga sulla prevalenza di interessi corporativi ritiene che non sussista, poiché i poteri forti ritiene abbiano già accesso in altro modo alla politica e anzi temono i cambiamenti che potrebbero essere ingenerati da una maggiore partecipazione.

Il prof. Toniatti esprime un giudizio positivo sulle iniziative che possono migliorare la disciplina attuale, mentre riserva dei dubbi a soluzioni rivoluzionarie quali, a suo parere, quelle proposte in questa sede che indubbiamente avrebbero un impatto notevole sugli equilibri di governo. Invita a considerare, per esempio, se avrebbe senso che una minoranza di cittadini ponesse nel nulla le recenti norme di attuazione in materia di delega universitaria che rappresentano il coronamento di decenni di politiche sulla ricerca e un esempio unico in Italia. Personalmente avrebbe timore che un percorso così complesso e delicato potesse essere annullato non dal voto contrario del Consiglio provinciale ma da un gruppo di cittadini. In risposta alle argomentazioni del dott. Kaufmann afferma che in passato credeva nella differenza tra società civile e politica, mentre ora ritiene che la classe politica rifletta la società e viceversa in perfetta sintonia. Guardando ad alcune esperienze referendarie ritiene che l'Italia non sia un paese equilibrato ed è portato a fidarsi della democrazia rappresentativa più che di quella diretta essendo convinto che vi sia bisogno di mediazione. Per questi motivi ritiene che sia più opportuno riformare l'esistente. Aggiunge che il corpo referendario non ha mai avuto garanti ed è accaduto che i risultati del referendum siano stati aggirati con legge. La Corte costituzionale, che pare il grande nemico del referendum, ha invece elevato il comitato referendario a potere dello Stato quando il Parlamento ha cercato di cambiare le carte in tavola durante una raccolta firme. Ritiene inoltre che andrebbe assicurata la giusta considerazione non solo all'elemento quorum, ma anche all'ambito territoriale; andrebbe discusso inoltre di una riserva di legge referendaria per stabilire, una volta esaurita la fase referendaria, quando il Consiglio possa nuovamente legiferare sulla materia ed in che termini. In conclusione afferma che a suo parere i cittadini meritino strumenti ulteriori di democrazia ma non tali da distruggere il sistema, per scalcagnato che sia.

Il signor Longano interviene brevemente in merito all'argomento quorum con riferimento al quale rinvia al codice di buone pratiche su referendum ed iniziativa popolare adottato dalla Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali istituita nel 1990. Aggiunge che il comitato per l'iniziativa popolare ha discusso a lungo il tema concludendo che la previsione di

quorum rappresenta solo un limite alla partecipazione. Osserva inoltre che il quorum zero innesta un diverso circuito di rappresentanza consentendo di rappresentare le proprie istanze a minoranze che non hanno numeri sufficienti per eleggere propri rappresentanti. Rispetto al timore che il referendum possa annullare decisioni politiche importanti, osserva che se un passaggio politico viene messo in discussione anche da una minoranza di cittadini la politica non ha fatto capire bene il valore della propria scelta e probabilmente, in futuro, sarà rimessa in discussione. Ricorda, in merito agli altri argomenti discussi che il principio del pareggio di bilancio è stato introdotto in Svizzera proprio grazie all'iniziativa popolare; l'esperienza, sempre svizzera, dimostra che nei cantoni dove sono stati svolti referendum in materia finanziaria si sono raggiunti migliori risultati dal punto di vista dell'impiego delle risorse pubbliche. Sui pritani, infine, precisa che si tratta di una figura mutuata dalla democrazia dell'antica Grecia. Aggiunge che la scelta mediante sorteggio è ancora utilizzata in alcuni contesti, ad esempio per la formazione del Grand Jury in California oppure, in Ontario, rispetto a questioni su cui non si riesce a decidere.

Il signor Ceri chiede come procederà l'iter del disegno di legge

Il Presidente chiarisce che i disegni di legge di iniziativa popolare sono sottoposti a regole particolari individuate dalla legge provinciale di riferimento. Esaurita la fase delle audizioni si procederà alla discussione in commissione e poi in aula, secondo il calendario dei lavori fissato dalla Conferenza dei capigruppo. Evidenzia che i disegni di legge di iniziativa popolare il cui esame non si sia concluso non decadono a fine legislatura. Ringrazia dunque i proponenti del disegno di legge n. 328, il dott. Kaufmann, il dott. Benedikter e il prof. Toniatti per la collaborazione fornita alla Commissione. Chiude la seduta alle ore 17.38.

Il Segretario
- Bruno Firmani -

Il Presidente
- Renzo Anderle -

EL/pb