

Trento, 3 giugno '14

Gentili Consiglieri,

tra poco sarete chiamati ad esprimervi sul Disegno di Legge Provinciale di Iniziativa Popolare sugli istituti di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche.

Perchè l'obiettivo di recupero della partecipazione citato dal Presidente del Consiglio nel suo discorso di insediamento non rimanga un vuoto slogan, privo di contenuti e puramente retorico, è fondamentale che vengano introdotti sistemi di partecipazione efficaci anche tra le tornate elettorali.

Riteniamo utile sottolineare i punti qualificanti l'intera proposta, quelli che se mancassero o anche fossero semplicemente snaturati la renderebbero vuota di contenuti efficaci a perseguire lo scopo di incrementare la partecipazione e in ultima analisi il capitale sociale della nostra comunità.

Questi punti sono l'introduzione del referendum propositivo (o iniziativa come viene chiamata nel resto del mondo) e quello confermativo (o semplicemente referendum). Con il primo si propone una legge di iniziativa popolare che viene sottoposta agli aventi diritto al voto, eventualmente insieme ad una controproposta di iniziativa consiliare, e che entra in vigore direttamente se approvata alle urne, mentre con il secondo si impedisce l'entrata in vigore di una norma non accettata dai cittadini. Perchè siano efficaci, questi istituti devono avere precise caratteristiche.

Le caratteristiche che indispensabili riguardano tre argomenti:

1. quorum
2. numero di firme
3. temi su cui è esercitabile referendum propositivo o il referendum confermativo

## **Quorum**

Sul quorum l'unica soluzione accettabile è la sua eliminazione. La Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa e principale forum costituzionale mondiale, scrive chiaramente nel suo codice di buone pratiche in materia referendaria che il quorum è dannoso per la democrazia. E la nostra democrazia non ha sicuramente bisogno di essere ulteriormente danneggiata.

Vale anche la pena ricordare che i referendum confermativi sia costituzionali che sulla forma di governo ai sensi dell'art. 47 dello statuto di autonomia sono già senza quorum.

Eventualmente potrebbe essere accettabile mantenere il quorum esclusivamente sui referendum abrogativi. Saremmo stati noi stessi orientati ad eliminare completamente il referendum abrogativo e lo abbiamo lasciato essenzialmente perchè esplicitamente previsto

nello statuto di autonomia. La presenza del referendum propositivo così come previsto lo rende superfluo.

## **Numero di firme**

Il riflesso condizionato, diremmo pavloviano, dei rappresentanti è dire: "beh, se si toglie il quorum si aumentano le firme". Solitamente ad un livello difficile da raggiungere tranne che a gruppi fortemente organizzati. Questo riflesso che sottende anche un convincimento, più o meno cosciente, ossia che i referendum debbano essere un'eccezione. Questi ragionamenti potrebbero anche essere condivisibili per i referendum abrogativi.

Per i referendum propositivi e confermativi invece la questione è completamente differente. Il loro scopo precipuo è di stimolare il dibattito pubblico sui temi sia di interesse generale che di interesse delle minoranze che non trovano sollecita attenzione da parte dell'organo legislativo.

E questo scopo si raggiunge solo se questi referendum sono effettivamente attivabili e relativamente frequenti. Citiamo brevemente dal testo Guida alla Democrazia Diretta dell'Istituto Europeo per l'Iniziativa e il Referendum (pag. 55) che è presente nel fascicolo legislativo:

Votazioni popolari regolari su questioni specifiche promuovono una cultura politica caratterizzata dalla partecipazione. Questo, a sua volta, porta a un maggior interesse per la politica - compresi i mezzi di comunicazione - e una maggior coscienza nonché competenza politica dei cittadini in generale.

Questo effetto è ben studiato e noto nei testi di scienze politiche. Anche durante i lavori della Assemblea Costituente, Costantino Mortati affermò *"che l'intervento del popolo possa sempre avere una funzione equilibratrice, nel senso che potrebbe anzitutto avere l'effetto utile di promuovere l'educazione politica del popolo, predisponendolo a queste consultazioni, e quindi di promuovere una certa idoneità vantaggiosa alla progressiva elevazione dell'attitudine politica popolare nell'apprezzamento dei programmi politici."*

Il Codice di Buone Pratiche non parla di numeri, ma indica esplicitamente la necessità che si consenta anche a coloro che non sono elettori di poter raccogliere le firme e di limitare allo strettamente necessario qualunque ostacolo amministrativo alla raccolta stessa.

Oltre a questioni fuori dalla nostra portata legislativa, come per esempio la necessità di autentica delle firme in sede di raccolta, il numero è evidentemente un ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo di far emergere le istanze di queste minoranze.

Riguardo ai numeri possiamo fare le seguenti considerazioni.

L'esperienza di Bolzano, dove numero minimo di firme è fissato a 13.000, ha mostrato che questa cifra è alta e accessibile solo a gruppi organizzati o partiti politici. Dal 2005, data di

introduzione del referendum propositivo, al 2014, ossia in circa 8 anni, si sono realizzati solo 5 referendum, tutti nel 2009, di cui 3 organizzati dalle minoranze consiliari (Union für Südtirol). Referendum per altro falliti per mancato raggiungimento del quorum (40%).

Quest'anno la legge sui referendum della SVP, senza quorum ma con la folle richiesta di 27.000 firme per attivarli, ha fatto attivare dai cittadini un referendum confermativo e senza quorum, come previsto dallo statuto di autonomia (art. 47) per le modifiche alle leggi sulla forma di governo. Per attivarlo sono state richieste circa 8.000 firme (il 2% degli aventi diritto al voto).

In Consiglio Provinciale ci sono eletti in liste che hanno preso poco più di 5.000 voti e che possono ovviamente esercitare le prerogative di iniziativa legislativa e sindacato ispettivo. Il rapporto matematico tra aventi diritto al voto e seggi consiliari è circa 11.800, ma per effetto della legge elettorale, in Consiglio Provinciale ci sono eletti in liste che hanno preso meno di 8.000 voti e che possono ovviamente esercitare le prerogative di iniziativa legislativa e sindacato ispettivo.

Possiamo anche notare che ogni modifica della presente legge, essendo una legge sulla forma di governo, sarebbe comunque sottoponibile a referendum confermativo a richiesta di 1/50 dell'elettorato, che corrisponde poco più 8.000 elettori, secondo quanto previsto dal citato art. 47 dello Statuto di Autonomia.

Va considerato inoltre ci sono differenze strutturali tra referendum propositivo e confermativo anche nei termini di raccolta delle firme. Per evitare eccessivi ritardi nell'entrata in vigore dei provvedimenti, nel nostro DDL le 8.000 firme vanno raccolte per il referendum confermativo in 90 giorni per le leggi provinciali, e 45 per gli atti amministrativi. Raccogliere in questi termini 8.000 firme è difficile, con le norme attuali poi praticamente impossibile, salvo che per grandi organizzazioni quali sindacati, organizzazioni di categoria o simili. Alzare il numero di sottoscrizioni senza aumentare il tempo a disposizione renderebbe improponibile tale istituto.

Sarebbe anche contraddittorio che leggi di rango inferiore a quelle sulla forma di governo necessitino di più firme di queste ultime per dare luogo a un referendum confermativo. Per il referendum propositivo invece il discorso potrebbe essere differente, in quanto si potrebbero estendere i tempi di raccolta firme senza effetti collaterali. Riteniamo però che sarebbe meglio mantenere lo stesso numero di firme per tutti i referendum.

Al limite la proposta Cogo-Firmani della passata legislatura di elevare il numero a 9.000 ci sembra accettabile. Aumentarlo ulteriormente, a non oltre 11.000, che consideriamo un limite superiore, può essere accettabile solo aumentando i tempi di raccolta firme. Ovviamente questo avrebbe riflessi sull'attività amministrativa, visto che gli atti per i quali si chiede il referendum confermativo vengono sospesi di efficacia per tutto il periodo della raccolta firme anche se questa non avesse poi successo.

Gli strumenti che proponiamo hanno mostrato dove ben applicati la loro efficacia non solo nello stimolare consapevolezza e partecipazione, ma anche a qualificare la democrazia

rappresentativa. Con una metafora, possiamo dire che si tratta di far camminare la democrazia su due gambe ben salde, anzichè su una debole.

### **Temi su cui è esercitabile referendum propositivo o il referendum confermativo**

Altro elemento fondamentale sono i temi per i quali è esercitabile il diritto di referendum propositivo o confermativo.

Normalmente questo si applica a tutti gli atti legislativi, con i soli limiti di materia che avrebbe anche il singolo consigliere. L'unico ulteriore limite per i referendum propositivi, seguendo sia l'esperienza Svizzera che le linee guida del CdE, è che questi devono rispettare il principio dell'unità di forma, di materia e di livello gerarchico.

Vista la situazione provinciale, in cui molte decisioni importanti sono lasciate ad atti dell'esecutivo, abbiamo pensato di estendere la possibilità anche agli atti amministrativi, così come accade nei cantoni svizzeri. Siamo disponibili a rivedere quest'ultima previsione, ma non a ridurre le materie legislative su cui intervenire.

Sappiamo che anche da noi si tende ad escludere bilancio e tributi dalle materie, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 75 della Costituzione. Però il problema è che lì si tratta di referendum abrogativo, che presenta proprie peculiarità e problematicità. Per esempio quello della vacatio legis, o della mancanza di risorse per spese già effettuate. Questo non accade con i referendum propositivi e confermativi. E anche la Consulta, nella sua sentenza del 2004, ha sottolineato come gli strumenti referendari previsti per le autonomie locali non abbiano la necessità di prevedere le esclusioni inserite negli strumenti previsti dalla Costituzione.

Inoltre è ben documentato in letteratura l'effetto positivo della possibilità di iniziativa popolare su questi temi, e questo effetto lo ha sottolineato anche l'estensore del Codice di Buone Pratiche della Commissione di Venezia, Pierre Garrone, durante la sua audizione in Prima commissione.

Per quanto riguarda quanto suggerisce il Consiglio d'Europa, il codice di buone pratiche in materia di referendum consiglia di dare alle norme sui referendum carattere statutario e dare possibilità di modifica sempre tramite referendum, obbligatorio o a richiesta. Non riterremo accettabile quindi qualunque proposta che escluda le norme sulla forma di governo dalla possibilità di referendum propositivo (per quello confermativo siamo tutelati dallo statuto di autonomia).

Grazie per l'attenzione,

Per il comitato Più Democrazia in Trentino – DDL 1/XV

*Alex Marini e Stefano Longano*