



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO



Prot. n. CPTN/0009086/A

Trento, 30/06/2014

Spettabile  
Prima Commissione permanente  
del Consiglio provinciale  
SEDE

**Relazione di maggioranza al disegno di legge n. 1-328**  
**"Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare, dell'iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale"**  
**(proponente signor Marini)**

*Relatore di maggioranza: cons. Luca Zeni*

Il disegno di legge n. 1-328 è stato oggetto di una importante istruttoria, iniziata il 6 settembre 2012 e conclusa il 17 giugno u.s., svolta - possibilità concessa solo ai disegni di legge di iniziativa popolare - a cavallo di due legislature. Le proposte avanzate dalla cittadinanza, infatti, non decadono con la scadenza del Consiglio provinciale come accade alle proposte consiliari, ma vengono trasmesse al nuovo Consiglio provinciale, assegnate alla commissione consiliare competente per materia (nuovamente la Prima Commissione) e sottoposte ad ulteriore esame; entro ventiquattro mesi dalla presentazione deve iniziare la trattazione da parte dell'Aula, altrimenti la proposta è sottoposta a referendum in via automatica, senza raccolta delle firme (art. 19 della legge provinciale n. 3 del 2003).

L'istruttoria svolta nella XIV legislatura ha consentito alcune importanti audizioni con gli esperti indicati dal comitato Bruno Kaufmann, presidente Iniziative and Referendum Institute (IRI), Thomas Benedikter, ricercatore in campo economico-sociale e già collaboratore dell'Accademia europea di Bolzano e con il prof. Roberto Toniatti, professore ordinario di diritto costituzionale comparato presso l'Università degli Studi di Trento, su indicazione della Commissione.

L'esame della proposta è ripreso nel gennaio di quest'anno. Invitati a partecipare ai lavori della Prima Commissione permanente i proponenti Alex Marini e Stefano Longano hanno presentato l'attività del comitato che a partire dal novembre 2011 ha lavorato per redigere una proposta condivisa da più di 4.000 cittadini. Hanno quindi illustrato i contenuti del disegno di legge che interviene, seguendo le buone pratiche in materia di democrazia diretta, su tutti gli strumenti della partecipazione diretta, dalle petizioni, per cui prende a modello gli esempi di matrice anglosassone, ai disegni di legge di iniziativa popolare, fino all'istituto del referendum. Il dott. Longano si è soffermato in particolare sui disegni di legge di iniziativa popolare e sui referendum, quali istituti chiave di democrazia diretta, e ha informato la Commissione rispetto all'esperienza svizzera, assunta ad ispirazione nell'elaborazione della proposta. Sul referendum,

sottolineato che la tipologia del referendum confermativo rappresenta una delle categorie più importanti del disegno di legge, ha evidenziato in particolare le seguenti questioni: la revisione della disciplina del quorum, che nel codice di buone pratiche della democrazia diretta è considerato dannoso per la democrazia perché non stimola il dibattito; e il numero di firme per la presentazione del referendum, che non dovrebbe essere troppo elevato poiché il referendum dovrebbe consentire di rappresentare proprio chi non ha rappresentanza. Come detto, l'esperienza svizzera è stata mostrata quale buon esempio dell'utilizzo dell'istituto con lo svolgimento di circa quattro/cinque referendum all'anno i quali contribuiscono ad elevare il livello di consapevolezza del corpo sociale e stimolano l'informazione e il coinvolgimento. Particolare attenzione andrebbe inoltre dedicata alle materie oggetto di referendum che si propone di ampliare all'intero spettro di competenze del legislatore, compreso l'argomento tasse e tributi poiché, come pare dimostrato, referendum ammessi anche in tale materia contribuiscono a diminuire la spesa pubblica e incidono positivamente sulla crescita del PIL.

Nella medesima seduta i consiglieri componenti della Commissione hanno espresso un primo orientamento verso la proposta di iniziativa popolare.

Il consigliere Civico ha osservato che il disegno di legge pone la fondamentale questione del rapporto cittadino e cosa pubblica con la costruzione di nuovi iter decisionali da percorrere con maggiore consapevolezza.

Il consigliere Kaswalder ha espresso il proprio interesse per l'argomento e sottolineato l'importanza del coinvolgimento dei cittadini, sebbene ritenga che alcuni aspetti della proposta debbano essere rivisti, ad esempio con riferimento al numero di firme necessario per presentare richiesta di referendum.

Il consigliere Fugatti ha affermato che la proposta presenta aspetti che in parte condivide e in parte ritiene da valutare attentamente; ad esempio con riferimento al quorum referendario ritiene sia importante intervenire, considerando l'attuale situazione di disaffezione alla politica.

Il consigliere Simoni ha condiviso il senso della proposta ritenendo che la partecipazione sia un aspetto importante, un tratto distintivo di alcuni territori. Ha espresso invece qualche riserva sul contenuto giuridico degli istituti, cui ritiene sia opportuno dedicare spazio di approfondimento.

In quell'occasione si decise inoltre di dar corso all'organizzazione di una Conferenza d'informazione per approfondire il tema della partecipazione ulteriormente e in una sede più aperta rispetto a quella dell'organo istruttorio.

Tra il mese di febbraio e marzo sono ripresi i lavori istruttori con le seguenti audizioni: Fondazione AHREF, Scuola di preparazione sociale, CGIL, FeNALT e DIRPAT. Sono poi intervenuti, su richiesta del comitato promotore del disegno di legge, Paul Blokker coordinatore presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento del progetto CoPolis, finalizzato al confronto dei processi di revisione costituzionale europei, e Pierre Garrone referente della divisione elezioni e referendum presso la Commissione di Venezia. Non sono invece intervenuti il Consiglio delle autonomie locali e l'Associazione provinciale delle ASUC che ha inviato una nota di osservazioni.

Terminata la fase di consultazione la Commissione ha ripreso i lavori in data 4 giugno confrontandosi sui contenuti della proposta. Essa, infatti si presenta oltremodo

complessa intervenendo sul sistema degli istituti di democrazia diretta attualmente costruito su più fonti: regolamento interno del Consiglio per quanto riguarda gli istituti della petizione e delle consultazioni, legge provinciale n. 3 del 2003 rispetto agli istituti del referendum propositivo, consultivo, abrogativo e dell'iniziativa popolare delle leggi, sulla legge provinciale n. 13 del 2002 rispetto al referendum confermativo (peraltro ammesso solo con riferimento alle leggi provinciali di cui all'articolo 47 dello Statuto di autonomia), e sulla legge elettorale provinciale (n. 2 del 2003) rispetto ad altre disposizioni di completamento.

Rispetto a tale impianto i primi firmatari della proposta hanno comunicato alla Commissione l'irrinunciabilità dei seguenti argomenti:

- eliminazione del quorum;
- riflessione sul numero di firme per la presentazione respingendo l'assunto per cui al quorum zero si accompagna necessariamente un aumento del quorum di presentazione;
- temi oggetto di referendum propositivo e confermativo, nei quali si vorrebbero ricomprendere anche gli atti amministrativi.

Alla ripresa dei lavori, in data 4 giugno, la Commissione ha inoltre incontrato il Presidente della Provincia che ha iscritto la propria riflessione nelle seguenti considerazioni: da un lato la sensibilità della popolazione verso nuove forme di partecipazione; dall'altro la necessità che la partecipazione del cittadino possa realizzarsi con strumenti oggettivamente praticabili all'interno del sistema istituzionale e sostenibili anche dal punto di vista finanziario. Su tali premesse si è detto disponibile a ragionare sull'abbassamento dei quorum referendario tenendo presente, tuttavia, che l'adozione del sistema a quorum zero deve comunque accompagnarsi all'adozione di meccanismi che garantiscano una ragionevole condivisione dell'oggetto referendario. Nel corso della seduta la Giunta ha inoltre sollevato rilevi tecnici di costituzionalità della proposta con riferimento alla congruità con lo Statuto dell'istituto del referendum confermativo e del referendum propositivo, sebbene tali rilevi, come evidenziato, si pongano nel contesto di un ragionamento problematico e non matematico.

A fronte di tale posizione è nata la necessità di un confronto politico preliminare che valutasse, su un tema politicamente molto composito, le posizioni all'interno dei gruppi consiliari al fine di verificare le possibilità di un voto compatto. Come riferito in apertura dei lavori nella seduta del 17 giugno, il lavoro di discussione informale ha tuttavia mostrato che la condivisione necessaria dei punti qualificanti della proposta è ancora in fase di formazione.

In qualità di Presidente della Commissione - considerando i tempi imposti dalla legge provinciale n. 3 del 2003 e soprattutto l'importanza di mantenere l'identità della proposta iniziale, come sottolineato anche dai proponenti - ho proposto di utilizzare lo strumento dell'ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli principalmente per consentire all'Aula di esaminare il testo inizialmente presentato senza sottoporlo a modifiche che sarebbero state percepite come forzate dai proponenti, e anche dai cittadini che avevano riposto la loro fiducia in un determinato contenuto. A questo si aggiunga, quale considerazione di natura procedurale, che la Commissione si sarebbe avventurata nell'esame di un testo oltremodo complesso (50 articoli che percorrono tutti gli istituti di democrazia diretta) intervenendo su discipline statutarie.

Sulla proposta i componenti della Commissione hanno manifestato le seguenti posizioni.

Il consigliere Civico, superata l'iniziale perplessità alla mancata discussione degli articoli, ha comunque condiviso la proposta nel merito convinto che possa essere un prezioso

strumento per superare il clima di stanchezza e sfiducia verso la politica. Ha espresso qualche riserva sulla figura dei pritari confidando di poter acquisire notizie nel corso della conferenza d'informazione.

Il consigliere Simoni ha preso atto dell'indirizzo espresso dalla Giunta provinciale. Ha riconosciuto che il disegno di legge rappresenta una scossa alla politica e ha condiviso di discuterlo nella sua versione originaria per preservarne la carica.

Il consigliere Passamani ha condiviso l'ipotesi di sottoporre il disegno di legge all'esame dell'aula nella sua versione originaria e attendere ulteriori spunti di riflessione dalla conferenza d'informazione per arrivare ad una chiarezza d'intenti politici.

Il consigliere Borga, nel merito, ha manifestato il proprio interesse verso alcuni passaggi della proposta. Si è detto favorevole in particolare al dibattito pubblico e contrario al quorum zero poiché consentirebbe a minoranze ben organizzate di prevalere sulla maggioranza.

Riassunte così le posizioni della Commissione ho presentato l'ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli con le seguenti motivazioni:

- considerato che il disegno di legge n. 1-328 è un disegno di legge di iniziativa popolare,
- visto che la procedura prevista comporta la necessità dell'apertura in aula del disegno di legge entro due anni dalla presentazione,
- ritenuto più corretto verso i proponenti discutere in aula il disegno di legge originale.

Prima di procedere alla votazione ho voluto chiarire la mia posizione. Ho quindi sottolineato che l'errore di fondo spesso commesso è intendere la democrazia diretta e quella rappresentativa in antitesi fra loro e non come complementari. Ritengo invece che un maggiore coinvolgimento della popolazione nelle decisioni politiche non sia affatto un rischio e che, anzi, ad essa vada riconosciuta la propria dignità e una propria incidenza senza confinarla, come spesso avviene, alla sola discussione.

Con riferimento al merito del disegno di legge, sostengo alcuni passaggi mentre ho delle perplessità su altri. Rispetto, in particolare, al concetto di quorum zero, condivido la sensibilità di coloro che propagandano il principio, ma riconosco che innegabilmente vi è un rischio di autoreferenzialità e quindi l'innalzamento delle firme necessarie per la presentazione deve essere aumentato. Qualche dubbio riservo pure al referendum confermativo nella modalità prevista dal disegno di legge posto che esso, intervenendo su una legge già efficace, va a coincidere in sostanza con il referendum abrogativo con effetti temporanei ancora più rilevanti, mentre sono favorevole al referendum propositivo.

Pieno appoggio trova inoltre la proposta del comitato sulle modifiche all'istituto della petizione che, in accordo con i proponenti, è stato incorporato dal disegno di legge e inserito tra le modifiche al regolamento interno del Consiglio provinciale che saranno esaminate a breve.

A conclusione dell'iter la Commissione ha approvato l'ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli è stato approvato con 5 voti favorevoli (PATT, PD del Trentino, Progetto Trentino e UPT), 1 voto contrario (Civica Trentina) e 1 voto di astensione (Lega Nord Trentino), inviando al Consiglio provinciale il testo nella sua versione originaria.

- cons. Luca Zeni -

Trento, 30 giugno 2014

