

DDL di iniziativa popolare sulla democrazia diretta

PREMESSA

Il disegno di legge di iniziativa popolare n.1 – 328 /XV (Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare, dell'iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale), presentato la scorsa legislatura e poi rinumerato in quella corrente, dopo il passaggio all'esame dell'aula consiliare nella seduta del 16 luglio 2014 è stato riassegnato in data 23 luglio 2015 alla Prima Commissione consiliare. Ciò è avvenuto su richiesta dei proponenti del disegno di legge di iniziativa popolare in ragione del fatto che i numerosi emendamenti presentati in aula dalla Giunta annullavano di fatto l'impianto giuridico e i contenuti del DDL di iniziativa popolare.

I proponenti hanno richiesto contestualmente un parere sulla proposta normativa alla Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa che ufficialmente porta il nome di "Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto"; la Commissione si è espressa in data 23 giugno 2015.

La prima Commissione consiliare, alla luce delle criticità evidenziate dalla Commissione di Venezia, ha proposto la costituzione di un gruppo di lavoro informale per l'esame dei punti critici al fine della redazione di un testo condiviso con i firmatari del disegno di legge di iniziativa popolare funzionale ai successivi lavori consiliari.

Il gruppo di lavoro si è riunito in più occasioni a partire dal mese di dicembre 2015.

Parallelamente alla partecipazione ai lavori in commissione e nel gruppo di lavoro a supporto dell'esecutivo provinciale, le strutture provinciali coinvolte hanno elaborato una proposta di revisione della vigente legge provinciale n. 3 del 2003 – che disciplina gli istituti referendari - cogliendo numerosi spunti di innovazione proposti dallo stesso disegno di legge di iniziativa popolare, un articolato relativo all'istituto del referendum propositivo e una disciplina della partecipazione in quanto non attualmente normata con disposizioni di carattere generale nell'ordinamento provinciale.

Le considerazioni di seguito proposte analizzano i temi principali contenuti nel ddl di iniziativa popolare sulla democrazia diretta sui quali si rende ora necessaria conoscere la posizione della Giunta provinciale da illustrare successivamente al gruppo di lavoro.

Alla Giunta provinciale si chiede altresì di fornire indicazioni circa la modalità attraverso la quale si intende procedere (elaborazione di uno schema di disegno di legge autonomo, eventualmente in collaborazione con i proponenti, o formulazione di proposte emendative al ddl di iniziativa popolare).

Per l'approvazione del disegno di legge di iniziativa popolare – o di quello eventualmente elaborato dalla Giunta provinciale - si applica la procedura rinforzata prevista dall'articolo 47 dello Statuto.

REFERENDUM: revisione della disciplina e nuove tipologie

Il ddl di iniziativa popolare ridisegna le diverse tipologie di referendum prevedendo, in particolare, l'estensione del referendum confermativo a tutte le leggi provinciali e l'inserimento del referendum propositivo quale strumento di approvazione, da parte del corpo elettorale, di un disegno di legge di iniziativa popolare.

L'obiettivo di procedere ad una revisione degli istituti referendari si coglie peraltro anche nella recente proposta di riforma costituzionale. In particolare, la modifica dell'articolo 71 della Costituzione è volta a introdurre nell'ordinamento giuridico italiano i referendum popolari propositivi e d'indirizzo demandando a una legge costituzionale la definizione

delle condizioni e degli effetti degli stessi.

Si elencano di seguito le tipologie di referendum previste dal disegno di legge di iniziativa popolare:

REFERENDUM CONFERMATIVO: POSSIBILITÀ DI SOSPENDERE UNA LEGGE APPROVATA DAL CONSIGLIO PRIMA DELLA SUA ENTRATA IN VIGORE - E' DICHIARATA L'ABROGAZIONE DELLA LEGGE SE IL RISULTATO DEL REFERENDUM NON E' POSITIVO

Il ddl prevede la possibilità di attivare un referendum confermativo rispetto a leggi che sono approvate dal Consiglio .

VALUTAZIONE

Si ritiene la proposta contrastante con la disciplina statutaria che regola in modo compiuto le modalità di entrata in vigore delle disposizioni approvate con legge consiliare e prevede la possibilità di attivare il referendum confermativo solo nell'ambito della procedura rinforzata di approvazione delle leggi sulla forma di governo, sull'elezione del Consiglio provinciale, nonché sull'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo (articolo 47 dello Statuto).

PROPOSTA

Si propone la soppressione delle norme del ddl di iniziativa popolare.

REFERENDUM PROPOSITIVO UNA LEGGE PUÒ ESSERE APPROVATA CON REFERENDUM A PRESCINDERE DAL CONSIGLIO

Attualmente il referendum propositivo su disegni di legge è ammesso nel caso in cui il Consiglio provinciale non abbia iniziato l'esame della proposta di iniziativa popolare entro 24 mesi dalla sua presentazione presso il Consiglio.

Il ddl di iniziativa popolare introduce, accanto al referendum propositivo come sopra descritto (con termini "sanzionatori" ridotti: approvazione entro 14 mesi dalla presentazione), due ulteriori ipotesi:

- referendum propositivo semplificato avente ad oggetto il testo originario di un ddl di iniziativa popolare qualora quest'ultimo sia stato precedentemente approvato dal Consiglio provinciale con modificazioni sostanziali;
- referendum propositivo di natura deliberativa: raccolte le sottoscrizioni necessarie, la proposta è sottoposta al Consiglio o alla Giunta provinciale che può approvarla o presentare una controproposta; in quest'ultimo caso proposta e controproposta sono sottoposte a referendum, con la possibilità di approvare una delle due proposte o respingerle entrambe.

VALUTAZIONE

Si tratta di un'ipotesi particolare di referendum che consente al corpo elettorale di "sostituirsi" al Consiglio provinciale nell'approvazione di un testo di legge. Tale aspetto è ancora più evidente nel referendum propositivo semplificato dove il testo di legge popolare appena approvato dal Consiglio provinciale (con modificazioni sostanziali) viene

nuovamente sottoposto al voto dei cittadini.

PROPOSTA

Ipotesi 1: Prevedere che se il Consiglio non approva (anche con modificazioni) o non respinge il ddl di iniziativa popolare entro un certo termine, il ddl viene sottoposto a referendum propositivo. L'indicazione del termine "sanzionatorio" va valutato attentamente al fine di evitare che attraverso l'ostruzionismo dell'aula si favorisca il decorso dei termini utili per l'attivazione del referendum e si bypassi costantemente il voto consiliare.

Ipotesi 2: Dal punto di vista politico va attentamente valutata la proposta o nel caso in cui si intenda venire in contro alla stessa è necessario garantire almeno il rispetto per:

- numero di firme (innalzato a 20.000, mantenendo le 1.500 per le minoranze)
- quorum (non può essere abbassato dato che ciò potrebbe portare a far prevalere interessi di piccole lobby)
- materie escluse (ci sono questioni, es. tasse, tributi etc... che non possono essere esposte a politiche demagogiche, al di fuori di un quadro istituzionale di assunzione di responsabilità complessiva su tutte le politiche). Va inoltre prevista l'inammissibilità dei referendum propositivi sulle leggi provinciali riguardanti forma di governo e referendum. Pur essendo stati ammessi referendum propositivi riguardanti leggi sulla forma di governo e sui referendum nel 2007 in Valle d'Aosta e nel 2009 a Bolzano, la pratica referendaria negli anni a seguire si è infatti orientata in ben altra direzione, dichiarando inammissibile il referendum propositivo sulla legge regionale in materia di iniziativa popolare (Bolzano 2010 e Valle d'Aosta 2011) in ragione del contrasto esistente tra la natura deliberativa di questo tipo di referendum e lo speciale procedimento previsto dallo Statuto per la l'approvazione e modificazione di queste particolari tipologie di leggi
- valutazione della costituzionalità del contenuto (anche alla luce delle competenze provinciali)
- valutazione della compatibilità finanziaria: vanno introdotti meccanismi che garantiscano la copertura dell'eventuale spesa, in modo da compatibilizzare tale copertura con le previsioni di bilancio (si pensi, ad esempio, ad impatti che avrebbero referendum relativi alla gratuità del trasporto pubblico)

REFERENDUM CONSULTIVO

Rispetto all'attuale disciplina del referendum propositivo e consultivo le principali novità riguardano:

- la possibilità che la questione oggetto di referendum riguardi anche una singola porzione di territorio e sia votata conseguentemente solo dagli elettori interessati e quindi questioni di valenza non generale
- la consultazione può chiedere agli elettori di esprimersi su più proposte alternative

VALUTAZIONE

- i referendum rientrano nella competenza dell'istituzione provinciale solo se riguardano o interessano l'intero territorio provinciale, dovendo diversamente essere investiti i livelli istituzionali comunale e di comunità
- il sistema di voti su proposte alternative appare incompatibile con un'esigenza di chiarezza e univocità del quesito

PROPOSTA

In via generale si propone di mantenere la disciplina attualmente in vigore.

REFERENDUM ABROGATIVO

Si ritiene di poter accogliere la proposta del ddl di iniziativa popolare nelle sue linee essenziali (escluso quanto di seguito rilevato rispetto al quorum e all'estensione dell'istituto ai regolamenti e agli atti amministrativi)

REFERENDUM E QUORUM

QUORUM

Il ddl di iniziativa popolare propone il quorum "0" per tutte le tipologie di referendum.

VALUTAZIONE

La previsione del quorum "0" rischierebbe di dare un peso troppo rilevante alle lobby nell'approvazione delle leggi.

PROPOSTA

Il quorum su un eventuale referendum **propositivo** non dovrebbe comunque scendere al di sotto della misura attualmente prevista da Bolzano (40%) o dalla valle d'Aosta (45%). Ragionamento diverso si potrebbe fare invece per il referendum **consultivo e abrogativo**, per i quali si potrebbe pensare a un abbassamento del quorum in ragione della loro diversa natura che prevede comunque una loro discussione presso l'organo legislativo.

L'abbassamento del quorum richiede comunque un numero di firme necessarie alla presentazione del referendum più alto rispetto a quelle ipotizzate dal ddl di iniziativa popolare.

Si potrebbe valutare per il referendum abrogativo l'opportunità di agganciare la percentuale di votanti legandola non agli aventi diritto ma agli elettori che hanno votato all'ultima tornata delle elezioni provinciali. In tale senso, dispone anche la modifica dell'articolo 75 della Costituzione inserita nella proposta di riforma costituzionale: il quorum che rende valido il risultato di un referendum abrogativo resta sempre del 50 per cento più uno degli aventi diritto al voto, ma se i cittadini che propongono la consultazione sono 800mila, invece che 500mila, il quorum viene ridotto: è sufficiente che vada a votare il 50 per cento più uno dei votanti alle ultime elezioni politiche e non il 50 per cento più uno degli aventi diritto.

REFERENDUM: considerazioni generali

Il ddl di iniziativa popolare propone che i referendum possano essere richiesti **in qualsiasi materia**. Il testo dei proponenti inoltre prevede che in caso di referendum sia avviata un'informazione istituzionale capillare anche con l'invio di un opuscolo a tutti gli elettori e introduce la possibilità di voto elettronico e voto postale.

VALUTAZIONE

L'estensione dell'istituto del referendum a tutte le materie risulta illegittimo (come per le materie che vanno approvate con legge statutaria) o irragionevole (si pensi alle norme

riguardanti il bilancio e i tributi).

La Provincia ha già sperimentato il voto elettronico in occasione di precedenti tornate elettorali e referendarie e la sua applicazione generalizzata non è stata introdotta per il notevole impatto finanziario correlato.

In merito al voto postale, si evidenziano criticità connesse alla garanzia di segretezza e personalità del voto.

PROPOSTA

In via generale si propone di mantenere la disciplina attualmente in vigore inserendo eventualmente la garanzia di un'informazione propedeutica al voto purché trasparente e imparziale.

REFERENDUM SU REGOLAMENTI E ATTI AMMINISTRATIVI

Il ddl di iniziativa popolare propone di sottoporre a referendum non solo le leggi provinciali, ma anche i regolamenti e gli atti amministrativi della Provincia. La proposta prevede inoltre di sospendere i regolamenti e gli atti amministrativi interessati in caso di referendum consultivo e confermativo.

VALUTAZIONE

L'estensione dei referendum anche agli atti amministrativi e ai regolamenti è inusuale e può portare a diversi problemi, tra i quali la banalizzazione delle procedure di democrazia diretta. Anche la sospensione è una misura da giudicarsi sproporzionata, in quanto potrebbe portare alla paralisi amministrativa anche per periodi molto lunghi. Si creerebbe in genere una situazione di incertezza normativa e amministrativa. Tali criticità sono state evidenziate anche dalla Commissione di Venezia.

PROPOSTA

Mantenimento dei referendum solo sulle leggi provinciali

DIBATTITO PUBBLICO

Il ddl di iniziativa popolare prevede lo strumento del dibattito pubblico nel caso di realizzazione di opere o interventi di grande impatto sociale, economico, territoriale o ambientale di importo superiore a due milioni di euro o di opere che devono essere sottoposte alla procedura di VIA o VAS.

Il dibattito è indetto dalla commissione per la partecipazione, può durare fino a 9 mesi ed è gestito da un soggetto esperto che riferisce alla commissione.

Attualmente lo strumento è già previsto dall'articolo 6 bis della legge provinciale sui lavori pubblici per le opere più importanti della Provincia e degli enti strumentali, nonché per quelle delle comunità e dei comuni.

VALUTAZIONE

La disposizione avrebbe un impatto notevole sia da un punto di vista organizzativo che finanziario perché:

- la richiesta potrebbe essere fatta in qualsiasi momento (con il rischio di mettere in discussione opere che hanno già raggiunto un livello elevato di definizione);

- riguarda potenzialmente un numero molto elevato di opere;
- l'ordinamento riserva ai comuni altre forme di partecipazione al procedimento di approvazione di un progetto che riguarda il loro territorio;
- prevede una tempistica troppo lunga (fino a 13 mesi totali);
- crea nuovi costi, con particolare riguardo al compenso per il soggetto tecnico nominato responsabile del dibattito.

PROPOSTA

Il dibattito pubblico rappresenta solo uno degli strumenti attraverso i quali si realizza la partecipazione e risulta più funzionale una sua regolamentazione all'interno di un testo legislativo di carattere generale.

La proposta alternativa è quella di inserire nel ddl una disciplina organica e comune in tema di partecipazione popolare, applicabile ai vari settori di competenza provinciale e in grado di costruire un sistema di "comunicazione" omogeneo tra cittadini e Provincia. Tale disciplina dovrebbe prevedere:

- l'istituzione di un unico soggetto a livello provinciale, distinto dalla commissione provinciale per l'esame di ammissibilità dei referendum, competente per la gestione dei processi partecipativi "provinciali" attivabili d'ufficio (qualora previsti dalle leggi provinciali di settore per l'approvazione degli strumenti di programmazione provinciale) e su richiesta dei soggetti legittimati (enti locali, residenti, associazioni maggiormente rappresentative ecc...);
- la possibilità di "sostenere" i processi partecipativi attivati su richiesta dei soggetti legittimati (mediante gestione diretta o supporto ai gestori del processo partecipativo); tali processi partecipativi hanno ad oggetto atti o decisioni che rientrano nelle competenze della Provincia

Una volta definita la disciplina generale, si propone che - con atto amministrativo - vengano definiti processo e procedure alle quali attenersi al fine di garantire che i processi partecipativi siano realmente tali e attuati in modo omogeneo. Le regole dovrebbero essere previste per tutti i processi partecipativi, sia per quelli promossi dalla Provincia, sia per quelli territoriali (disciplinati dalla legge provinciale n. 3 del 2006), sia per quelli promossi dal basso.

Per quanto riguarda le opere pubbliche si suggerisce una revisione della l.p. 26 del 1993 -la legge provinciale sui lavori pubblici- e in particolare dell'articolo 6 bis nonché una disciplina specifica dei processi di partecipazione sugli strumenti di programmazione che prevedano la realizzazione di opere pubbliche.

COMMISSIONE PER LA PARTECIPAZIONE

L'articolo 6 della legge provinciale n. 3 del 2003 (legge sui referendum provinciali) prevede la commissione per il referendum nominata di volta in volta e composta da 3 componenti esperti in discipline giuridiche, che si occupa dell'esame di ammissibilità dei referendum.

Il ddl di iniziativa popolare propone l'istituzione di una commissione per la partecipazione, competente sia nell'esame di ammissibilità di referendum e ddl di iniziativa popolare, sia nella gestione del dibattito pubblico. Tale commissione avrebbe una composizione più ampia (ai 3 esperti, dei quali due designati dal Consiglio provinciale e uno dal Presidente della Provincia, si possono affiancare, per la trattazione di singole proposte di iniziativa

popolare o di referendum, 2 ulteriori componenti, anche non esperti, designati dai promotori).

VALUTAZIONE

Si segnala la difficoltà di riportare a un'unica commissione funzioni molto eterogenee che richiedono professionalità distinte.

Limitatamente alla commissione che dovrebbe occuparsi dei referendum si prevede un probabile aumento dei costi in ragione del carattere permanente e del maggiore numero dei componenti. Inoltre si rischia di vanificare l'imparzialità delle decisioni prese dalla commissione nel caso in cui essa sia integrata da 2 componenti nominati dai promotori dell'iniziativa popolare o del referendum.

PROPOSTA

Si suggerisce di suddividere in due organismi distinti le funzioni attribuite dal ddl alla commissione per la partecipazione, in ragione della eterogeneità dei compiti ad essa attribuiti e delle specifiche professionalità necessarie.

In particolare, una commissione potrebbe mantenere la composizione e le modalità di nomina previste dai proponenti del ddl in materia di democrazia diretta (ma senza l'integrazione di componenti designati dai proponenti delle singole iniziative, aspetto valutato negativamente anche dalla Commissione di Venezia) e limitare la propria azione alla *materia referendaria*. Parallelamente, con analoghe modalità di nomina, potrebbe essere prevista una specifica commissione per la *garanzia dei processi partecipativi*, per i quali individuare componenti con specifica professionalità. A tale seconda autorità potrebbe essere demandato anche il compito di gestire concretamente i processi partecipativi più rilevanti che non siano demandati alla struttura amministrativa. Ciò consentirebbe anche risparmi relativamente all'affidamento di incarichi esterni.

INIZIATIVA POPOLARE DI LEGGE PROVINCIALE

Rispetto alla disciplina attualmente in vigore il ddl di iniziativa popolare introduce alcune novità:

- si impone al Consiglio provinciale l'obbligo di approvare o respingere il ddl entro 14 mesi (la disciplina attuale dispone l'obbligo di avvio dell'esame entro 24 mesi); se il Consiglio non provvede si dispone la conseguente sottoposizione del ddl a referendum propositivo senza necessità di raccogliere le sottoscrizioni;
- è prevista una valutazione di ammissibilità del disegno di legge da parte della commissione per la partecipazione, preliminare alla fase di raccolta delle sottoscrizioni; la dichiarazione di inammissibilità è prevista solo per le ragioni tassativamente elencate (contrasto con dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Costituzione, competenze provinciali ecc...). Le materie su cui è possibile presentare un ddl di iniziativa popolare sono notevolmente ampliate;
- è prevista la possibilità per i promotori di presentare l'iniziativa in una audizione pubblica organizzata dalla presidenza del Consiglio provinciale.

PROPOSTA

Si propone di mantenere la disciplina in vigore, eventualmente recependo la previsione di un giudizio preventivo di ammissibilità del ddl di iniziativa popolare da parte della commissione che si occupa anche dell'esame di ammissibilità dei referendum, nonché

l'obbligo per il Consiglio provinciale di approvare o respingere la proposta entro un determinato termine (vedi sopra).

RIMBORSI

Attualmente è previsto il rimborso delle spese per l'autenticazione del minimo delle firme richieste salvo che la proposta di iniziativa popolare non sia dichiarata improponibile o la consultazione referendaria non sia valida a causa del mancato raggiungimento del quorum di votanti richiesto dalla legge.

VALUTAZIONE

Il ddl popolare prevede un meccanismo automatico di rimborso delle spese (numero di sottoscrizioni) senza necessità che venga raggiunto un risultato (ammissibilità della proposta di iniziativa popolare o validità della consultazione referendaria). La disposizione determina pertanto un "importante" impatto finanziario.

IPOSTESI ALTERNATIVA

Richiedere (almeno) per il rimborso delle spese l'ammissibilità della proposta e il raggiungimento dei quorum minimi.

INTERVENTI NEL CAMPO DELL'EDUCAZIONE

Attualmente non sono previsti a livello normativo interventi espressi nel campo dell'educazione.

Il ddl di iniziativa popolare propone interventi educativi in materia di strumenti di democrazia diretta (nei piani di studio provinciali del primo e secondo ciclo di istruzione e nei progetti di formazione degli adulti) e valorizzazione dei progetti in sede di assegnazione delle quote del fondo per la qualità del sistema educativo provinciale. Propone inoltre la valorizzazione della materia nei progetti di didattica dell'università individuati nell'atto di indirizzo e la concessione di borse di studio.

VALUTAZIONE

Attualmente le risorse del fondo di qualità sono assegnate alle scuole che decidono autonomamente nell'ambito dei "settori" individuati dall'articolo 112, comma 1, della legge provinciale sulla scuola.

Per quanto riguarda la valorizzazione della materia nell'ambito dei progetti di didattica dell'università, l'atto di indirizzo ha natura negoziale e sarebbe preferibile evitare che una norma di legge stabilisca il contenuto di un atto negoziale.

Attualmente non è previsto alcun finanziamento di borse di studio a valere sulla legge provinciale sulla scuola e manca la copertura finanziaria.

PROPOSTA

Da valutare.

ALTRI CONTENUTI

Altri elementi che rimangono da valutare sono: i pritani, le petizioni e le consultazioni, la

trasparenza sulle fonti e sull'ammontare dei finanziamenti dei promotori per importi superiori ai 5.000 euro, la mozione di sfiducia degli elettori diretta al Presidente della Provincia o a uno degli Assessori, la previsione di un limite ai mandati dei consiglieri e degli assessori provinciali, la pubblicità della situazione patrimoniale dei Consiglieri.