

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

COMMISSIONE PER I PROCEDIMENTI REFERENDARI

nominata con deliberazione della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano n. 707 del 22.09.2020 e composta dai signori:

dott.ssa Edith Engl	Presidente
dott. Alessandro Pallaoro	Vicepresidente
dott. Francesco Laus	Componente

ha pronunciato la seguente

**decisione**

ai sensi dell'articolo 7 della legge provinciale del 3 dicembre 2018, n. 22, sull'ammissibilità di due richieste di referendum, presentate dal Comitato dei promotori, rappresentato dal primo promotore Stephan Lausch, in data 14.09.2020 Prot. N. 12.13/610276 e Prot. N. 610277 all'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Bolzano.

**Ritenuto in fatto**

In data 14.09.2020 i promotori del referendum, iscritti nelle liste elettorali di un comune della provincia, aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, hanno presentato due distinte richieste di referendum propositivo ai sensi dell'art. 3 della legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22.

Le richieste, comprensive dei corrispondenti quesiti, sono di seguito riportate:

- Richiesta di referendum propositivo Prot. N. 12.13/610276, avente per oggetto "*Istituzione dell'istituto 'Gran Consiglio dei cittadini' per il trattamento di temi e "questioni di interesse generale. Istituzione di un primo Gran Consiglio dei cittadini sulla crisi climatica"*", riguardante modifiche formali e sostanziali alla legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22, concernente la *Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica*, emanata dal Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Bolzano in attuazione dell'art. 47 dello Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol. La proposta di legge presentata dal Comitato dei promotori è composta di 13 articoli, di cui l'art. 1 prevede l'istituzione dei Gran Consigli dei cittadini, quali strumenti

democratici a disposizione delle cittadine e dei cittadini, l'articolo 2 descrive le finalità dei Consigli che consistono nell'elaborazione e stesura di proposte, raccomandazioni e pareri, l'articolo 3 ne disciplina la composizione, l'articolo 4 prevede la costituzione di un segretariato per ciascun Consiglio, l'articolo 5 indica la sede dei Consigli e prevede un apposito ufficio con le relative dotazioni strumentali e di personale, l'articolo 6 descrive il funzionamento dei Consigli, l'articolo 7 è dedicato al portavoce oppure alla portavoce dei Consigli, l'articolo 8 regola l'inoltro delle decisioni che si esprimono attraverso relazioni riguardanti la legislazione o l'amministrazione provinciale nonché l'esito del singolo Consiglio ai responsabili, l'articolo 9 prevede l'istituzione di un primo Consiglio sulla crisi climatica e la salvaguardia dei beni naturali, l'articolo 10 disciplina la fase conoscitiva e l'inclusione della pubblica opinione in ordine al primo Consiglio, l'articolo 11 si concentra sul tema degli emolumenti e delle compensazioni per i membri dei Consigli, l'articolo 12 riguarda l'informazione sui lavori dei Consigli e, infine, l'articolo 13 contiene la disposizione finanziaria per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della proposta di legge.

- Richiesta di referendum propositivo Prot. N. 12.13/610277, avente per oggetto "*Modifica della legge prov. 22 del 3/12/2018 'Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica' per un utilizzo più semplice degli strumenti di democrazia diretta*", riguardante modifiche sostanziali alla legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22, concernente la *Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica*, emanata dal Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Bolzano in attuazione dell'art. 47 dello Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol. La proposta di legge presentata dal Comitato dei promotori è composta di 8 articoli, di cui l'articolo 1 prevede l'abrogazione di un periodo del comma 2 e la sostituzione dell'intero comma 3 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 22/2018, l'articolo 2 la sostituzione dei commi 3 e 4 dell'articolo 7 ed inoltre l'aggiunta di un nuovo comma all'articolo 7 della legge provinciale n. 22/2018, l'articolo 3 l'integrale sostituzione dell'articolo 8 della legge provinciale n. 22/2018, l'articolo 4 l'inserimento di un articolo (articolo 8 bis) dopo l'art. 8 della legge provinciale n. 22/2018, l'articolo 5 la modifica del comma 1 dell'art. 13 della legge provinciale n. 22/2018, l'articolo 6 l'abrogazione dell'art. 14 della legge provinciale n. 22/2018, l'articolo 7 l'abrogazione dell'art. 15 della legge provinciale n. 22/2018 e, infine, l'art. 8 la disposizione finanziaria per la copertura degli oneri legati all'attuazione della proposta di legge.

Dopo essersi riunita in data 24.09.2020, 28.09.2020 ed in data 06.10.2020, la Commissione per i procedimenti referendari (Commissione dei giudici) in sede di esame dei quesiti proposti, ha formulato la seguente riserva in ordine all'ammissibilità di entrambi i quesiti referendari presentati:

*"La Commissione rileva che ai sensi dell'art. 47 comma 2 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol (D.P.R. 31.08.1972 n. 670) la competenza legislativa in materia di democrazia diretta, partecipazione e formazione politica, materie alle quali parrebbero afferire le esaminate richieste di referendum, è riservata al Consiglio provinciale; le proposte di referendum in esame appaiono pertanto costituzionalmente illegittime e contrarie allo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol (D.P.R. 31.08.1972 n. 670). La Commissione rileva inoltre come in relazione ad entrambe le proposte referendarie l'indicazione del relativo onere finanziario non risulti supportata da alcuna argomentazione circa la metodologia seguita nella quantificazione delle nuove e maggiori spese. La Commissione formula, pertanto, alla luce dei rilievi esposti, formale riserva ai sensi dell'articolo 7 comma 2 della legge provinciale n. 22/2018".*

Questa riserva è stata inoltrata dall'Ufficio affari istituzionali della Provincia al Comitato dei promotori con comunicazione del 07.10.2020.

In data 19.10.2020 il Comitato ha presentato delle controdeduzioni alla riserva espressa dalla Commissione dei giudici, producendo degli allegati.

#### **Considerato in diritto**

La nominata Commissione dei giudici è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di entrambi i quesiti referendari, pronunciandosi ai sensi dell'art. 7 della legge provinciale n. 22/2018 espressamente e motivatamente in merito:

1. alla competenza provinciale sulla materia oggetto del referendum;
2. alla conformità delle richieste alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali;
3. ai requisiti e ai limiti previsti dalla legge provinciale n. 22/2018, come attualmente in vigore.

Poiché nel caso di specie si tratta di due referendum di natura propositiva, inteso come istituto di azione legislativa popolare, rilevano altresì gli ulteriori vincoli derivanti dall'articolo 4 comma 1 della legge provinciale n. 22/2018, secondo la quale: *"I referendum non sono ammissibili se riguardano le leggi tributarie e di bilancio, la disciplina degli emolumenti spettanti al personale e agli organi della Provincia così come gli argomenti e le norme che garantiscono i diritti dei gruppi linguistici, delle minoranze etniche e sociali"*.

Come già evidenziato nella decisione Prot. N. 12.13/502449 del 31.08.2010 della Commissione dei giudici in occasione di una precedente richiesta di referendum, decisione cui si rimanda, il referendum propositivo non è previsto dalla Costituzione, tuttavia è stato istituito in alcune regioni e comuni italiani ed è entrato a far parte dei rispettivi statuti regionali e comunali.

In tale sede veniva rilevato che la Corte costituzionale, che ai sensi della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e della legge 5 maggio 1970, n. 352 decide sull'ammissibilità del referendum abrogativo, previsto dall'art. 75 della Costituzione, ha individuato, oltre ai limiti di cui al comma 2 dell'art. 75 Costituzione, ulteriori criteri di ammissibilità delle richieste di referendum. In particolare, con la sentenza n. 16 del 2 febbraio 1978 la Corte delle leggi insegna che il giudizio di ammissibilità non può risolversi restrittivamente, ovvero, nel *"solo compito di verificare se le richieste di referendum abrogativo riguardino materie che l'art. 75, 2° co., Cost. esclude dalla votazione popolare"*. La richiesta referendaria è sempre da esaminare nel contesto normativo costituzionale, ma anche ordinario, oltre a quello comunitario e internazionale ove l'Italia si vede impegnata. In quest'ordine la Corte costituzionale individua *"quattro distinti complessi di ragioni d'inammissibilità"*:

- a) un quesito contenente una pluralità di domande eterogenee, carente di una *"matrice razionalmente unitaria"*;
- b) richieste relative ad atti legislativi aventi forza di legge costituzionale nonché ad atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare;
- c) richieste aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, poiché il nucleo normativo delle stesse non può essere *"alterato o privato di efficacia senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)"*; si tratta

sostanzialmente di leggi di attuazione delle leggi costituzionali nell'ipotesi che la stessa legge costituzionale crei un forte vincolo;

d) richieste relative alle "disposizioni collegate in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 che la preclusione debba ritenersi sottointesa".

Nelle sentenze successive a quella n. 16/1978, la Corte costituzionale ha ampliato i limiti impliciti all'esperibilità della votazione popolare, attraverso un'analisi approfondita del ruolo dell'istituto referendario nel nostro ordinamento costituzionale. I limiti delle sentenze più recenti dell'itinerario giurisprudenziale della Corte sono sussumibili in un criterio formale ed in uno sostanziale, riferiti al contenuto della richiesta.

La struttura formale del quesito - aveva evidenziato la Commissione - deve soprattutto corrispondere a un concetto di facile lettura, volto a permettere la consapevole manifestazione del voto popolare, anche sotto il profilo degli effetti che dal voto popolare possono derivare. Inoltre, la richiesta referendaria deve essere esaminata anche circa l'idoneità del referendum a conseguire lo scopo specifico che ne ha ispirato la richiesta da parte dei promotori (cfr. Corte cost. 35/2000 - nn. 3 e 5, motivazione in diritto; Corte cost. 36/2000 - n. 4, motivazione in diritto; Corte cost. 43/2000 - nn. 3 e 5, motivazione in diritto).

Sotto il secondo profilo, concernente il contenuto e la sostanza della richiesta, la Corte individua oltre al limite delle leggi costituzionali anche quello delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, come già espresso dalla sentenza n. 16/1978 (cfr. anche Corte cost. n. 25/1981). In altri termini il referendum non è applicabile alle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato e solo parzialmente a quelle costituzionalmente obbligatorie, ovvero soltanto se l'esito del referendum non ha come risultato definitivo quello di abrogarle *in toto*.

In altri casi la Corte costituzionale ha trasformato il giudizio di ammissibilità in un giudizio preventivo di legittimità, in cui rilevare il contrasto tra richiesta abrogativa e principi o valori costituzionali, anche quando oggetto dei quesiti erano semplicemente le modalità stabilite in concreto per l'attuazione di quei valori o principi (cfr. Corte cost. n. 26, n. 27, n. 28, 30, 34, 36/1997).

In conclusione la Corte costituzionale, nelle varie sentenze di legittimità, ha elaborato numerosi limiti all'ammissibilità, ritenendo che l'accesso al voto dei cittadini debba essere precluso anche da "una serie di

*cause inespresse, previamente ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale" (cfr. in particolare sentenza n. 16 /1978).*

Pertanto, anche nella presente sede, l'esame di ammissibilità dei quesiti referendari sottoposti alla Commissione dei giudici terrà conto, oltre che dei limiti specifici già indicati dagli artt. 7 e 4 della legge provinciale n. 22/2018, anche dei criteri e dei limiti elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia.

\* \* \*

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Commissione dei giudici ritiene inammissibili le due richieste di referendum, non corrispondendo le stesse ai criteri sopra sinteticamente illustrati.

A mente dell'art. 47 comma 2 del D.P.R. 31.8.1972, n. 670 (approvazione del Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino –Alto Adige/Südtirol):

*"In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Capo, la legge provinciale approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Provincia e, specificamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo. (...)"*. Il quarto comma dispone che su tali leggi provinciali *"il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione"*. È infine espressamente disciplinato, ai commi 5 e 6, il referendum popolare riferito a tale normativa: *"le leggi provinciali di cui al secondo comma sono sottoposte a referendum provinciale, la cui disciplina è prevista da apposita legge di ciascuna Provincia, qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori o un quinto dei componenti del Consiglio provinciale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi."*

*Se le leggi sono state approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale".*

La Commissione dei giudici ribadisce che lo Statuto delinea in tal modo una speciale procedura per l'adozione ed il controllo delle leggi statutarie e riserva a tali leggi la competenza ad innovare le disposizioni di rango costituzionale nello stesso contenute. Tale procedura aggravata prevede una deliberazione del Consiglio provinciale adottata a maggioranza assoluta, sottoposta entro il termine di 30 giorni ad eventuale controllo di legittimità costituzionale attivabile dal Governo, nonché - entro il termine di tre mesi - ad eventuale referendum confermativo ove vi sia richiesta di una determinata frazione del corpo elettorale o del Consiglio provinciale.

In relazione alla legge provinciale n. 22/2018 detto referendum confermativo non è stato richiesto.

La Commissione dei giudici conferma l'orientamento già espresso in precedenza, secondo il quale *"Deve ritenersi che unicamente adottando tale disciplina "aggravata" possa innovarsi sulla vigente disciplina statutaria, che è di rango costituzionale ed è stata "decostituzionalizzata" solamente nei limiti prevista dallo stesso art. 47 citato, ossia mediante possibilità sia del controllo della Corte costituzionale su iniziativa del Governo, sia del referendum confermativo. La ratio della speciale procedura delineata non si concilia con l'ipotesi di una legge statutaria adottata mediante il diverso procedimento previsto per il referendum propositivo. Diversamente opinando, dovrebbe ammettersi una legge statutaria formata senza il rispetto della speciale procedura statutaria, senza deliberazione consiliare espressa con la maggioranza prescritta, nonché senza il controllo costituzionale rimesso all'iniziativa governativa e con l'intervento del corpo elettorale disomogeneo rispetto ai parametri sostanziali e procedurali codificati dallo Statuto."*

Questa Commissione ha già avuto modo in passato di sottolineare che l'inammissibilità del referendum propositivo in materia statutaria trova avallo anche nella giurisprudenza costituzionale, formatasi a partire dalla sentenza n. 16/1978, la quale ha escluso l'ammissibilità di referendum abrogativi su leggi costituzionali e su leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato. La Corte costituzionale, enucleando *"valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo"*

*relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.", ha invero statuito che "spetta invece a questa Corte di non dare adito all'abrogazione di quelle specie di leggi - riguardate non già per la materia che esse disciplinano, ma dal punto di vista della loro forza o del loro procedimento formativo - che debbano considerarsi sottratte alla sfera di operatività dei voti popolari in esame; senza di che si potrebbero verificare, attraverso il consenso e l'apporto della Corte stessa, effetti abrogativi che la Costituzione ha implicitamente ma sicuramente voluto riservare ad organi ed a procedure ben diversi dal corpo elettorale e dal referendum regolato dall'art. 75 Cost. (con esiti analoghi a quelli che si avrebbero ammettendo che una disposizione di legge ordinaria potesse abrogare - sia pure illegittimamente - un articolo della Costituzione). Se infatti il referendum abrogativo assumesse ad oggetto qualunque tipo di legge in senso tecnico, ordinaria o costituzionale indifferente, la conseguenza sarebbe ben difficilmente compatibile con l'attuale regime di Costituzione rigida. Accanto all'apposito procedimento di revisione e formazione delle "altre leggi costituzionali", disciplinato dall'art. 138 Cost., si verrebbe cioè ad inserire un procedimento destinato alla sola abrogazione delle leggi costituzionali nonché - coerentemente - della Costituzione stessa, che in nessun modo potrebbe venire armonizzato con il primo di questi due istituti. Per colmare le lacune dell'iter configurato dall'art. 138 (ad esempio, in tema di iniziativa delle leggi, di promulgazione e di pubblicazione), è possibile ed anzi necessario ricorrere alle norme dettate dagli artt. 71 e seguenti della Costituzione, relativamente alla funzione legislativa ordinaria. Ma la disciplina del referendum abrogativo non attiene affatto all'esercizio di tale funzione da parte delle Camere, e non è comunque utilizzabile per colmare nessuna delle lacune predette. Al contrario, la stessa previsione di uno specifico referendum approvativo, contenuta nel secondo comma dell'art. 138, contribuisce ad escludere che in tema di revisione e di legislazione costituzionale vi sia posto per un ulteriore referendum abrogativo, nelle medesime forme previste per le leggi ordinarie".*

Applicando i principi formulati dalla Corte costituzionale al caso oggetto della presente decisione, la Commissione dei giudici rileva che la legge provinciale statutaria prevista dall'art. 47 comma 2 dello Statuto è una fonte ben distinta per procedimento e per competenza dalla ordinaria legge provinciale, che ad essa è subordinata, come è subordinata la legge di una Regione ordinaria rispetto al proprio statuto, approvato con



il procedimento aggravato previsto dall'art. 123 Cost. L'approvazione o la modifica mediante referendum propositivo di leggi statutarie (o l'abrogazione mediante referendum abrogativo), equivarrebbe ad eludere la rigidità della disciplina di queste, con conseguente introduzione di un procedimento alternativo di legislazione statutaria non contemplato dallo Statuto speciale.

Anche la previsione del referendum confermativo nel procedimento di formazione della legge statutaria porta ad escludere la possibilità di un ulteriore e diverso referendum propositivo o abrogativo (confronta anche sentenze n. 17/2008 e n. 118/2015 secondo la quale *"Naturalmente, una volta che siano state formalizzate, le scelte statutarie si impongono alla successiva attività regionale, anche legislativa, atteso il carattere fondamentale dello statuto regionale..."*).

Tale orientamento costituzionale può riscontrarsi ulteriormente nella sentenza n. 496/2000, in cui il Giudice delle leggi ha precisato che *"nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche dell'art. 138 della Costituzione"*, sottolineando che *"all'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene (...) solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici"*, onde *"il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale"* e *"l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche"*.

Circa infine le osservazioni proposte dal Comitato dei promotori, tanto in sede di audizione quanto nell'ambito delle note scritte depositate, si osserva quanto segue.

Lo stesso Comitato dei promotori ammette che la riserva formulata dalla Commissione dei giudici in punto competenza esclusiva del Consiglio provinciale (*"der ausschließlichen Zuständigkeit des Landtages für die Materien die Gegenstand der beiden Anträge sind"*) sia il risultato di un'interpretazione possibile del contesto normativo (*"das Ergebnis einer möglichen Auslegung"*).

Si rileva ulteriormente come l'interpretazione dei principi di diritto ("*Rechtsgrundlagen*") alla luce della Costituzione sia tutt'altro che riservata alla Corte costituzionale. È infatti ad esempio compito di ogni giudice procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme prima di invocare l'intervento della Consulta.

Né può a maggior ragione ritenersi precluso a questa Commissione qualsivoglia procedimento interpretativo nel vaglio di ammissibilità alla luce dei parametri indicati all'articolo 7 della legge provinciale n. 22/2018. La stessa composizione di tale organo di garanzia suggerisce al contrario, in ragione delle professionalità coinvolte, come sia prerogativa della Commissione dei giudici procedere ad un esame ragionato dell'ordinamento vigente.

Rientra poi nella naturale dinamica delle istituzioni che differenti Commissioni chiamate a valutare in tempi differenti e in contesti normativi e territoriali differenti possano giungere a conclusioni in tutto o in parte non coincidenti. Trattasi di fenomeno proprio della quotidianità della giurisdizione, fermo restando le ulteriori tutele istituzionali a garanzia della posizione del Comitato dei promotori.

Alla luce di quanto sopra, la Commissione dei giudici ritiene che la rilevata riserva di competenza d'organo a favore del Consiglio provinciale non risulti superata dalle esaminate controdeduzioni del Comitato dei promotori e rende superfluo un approfondimento su ulteriori profili di inammissibilità delle richieste, che si ritengono assorbiti.

#### **Per questi motivi**

la Commissione dei giudici dichiara inammissibili le richieste di referendum presentate dal Comitato dei promotori, iscritte sub Prot. N. 12.13/610276 e Prot. N. 12.13/610277.

Manda al competente Ufficio provinciale per la traduzione del provvedimento in lingua tedesca.

Così deciso in Bolzano, il 20 ottobre 2020

Là Presidente



I Componenti

