

Ricorso ex art 702 e ss
ai sensi del
Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150
Azione popolare

Presentato da:

Comitato dei promotori di due distinte iniziative referendarie composto dalle seguenti persone, cittadini ed elettori della Provincia Autonoma di Bolzano:

- Lausch Stephan, in proprio e quale Presidente del comitato dei promotori e primo firmatario delle iniziative referendarie;
- von Aufschnaiter Otto, in proprio e quale Presidente e legale rappresentante dell'associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“;
- Herz Cristina, Demichiel Erwin, Mair Sylvia, Riedl Andreas, Vieider Josef componenti del comitato dei promotori delle iniziative referendarie;

tutti domiciliati presso l'associazione “Iniziativa per più democrazia / Initiative für mehr Demokratie” a Bolzano, via Argentieri n. 15; indirizzo pec: initiative@pcert.postecert.it

avverso

la decisione della **Commissione per i procedimenti referendari** dd. 20.10.2020, composta da: Dr. Edith Engl, quale Presidente, Dr. Alessandro Pallaoro, Vicepresidente, Dr. Francesco Laus Componente

nei confronti

della **Provincia Autonoma di Bolzano** in persona del legale rappresentante e Presidente della Provincia, Dr. Arno Kompatscher;

e della **Commissione per i procedimenti referendari**

composta da Dr. Edith Engl, quale Presidente, Dr. Alessandro Pallaoro, Vicepresidente Dr. Francesco Laus Componente e nominata con deliberazione della Giunta provinciale n. 707 dd. 22.9.2020 per la legislatura 2018-2023; domiciliata presso l'Ufficio Affari centrali dell'Amministrazione provinciale a Bolzano, Piazza Silvius Magnago n. 1;

pec: zentraldienste.servizicentrali@pec.prov.bz.it

con la partecipazione

del Pubblico Ministero in osservanza dell'art. 22 del Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150;

Premesse introduttive

Trattandosi di un procedimento particolare **per la tutela di diritti politici** è opportuno svolgere alcune premesse introduttive.

Protagonisti

A) Comitato dei promotori

La L.P. n. 22 del 3 dicembre 2018 definisce all'art. 3 il ruolo del comitato dei promotori: „La richiesta va presentata all'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale da almeno tre promotrici/promotori iscritte/i nelle liste elettorali di un Comune della provincia, che abbiano diritto al voto per le elezioni del Consiglio provinciale...“

Lo status giuridico di questo comitato è stato definito nella sentenza del 18 ottobre 2011 del Consiglio di Stato, Sez. V - n. 5559 nei seguenti termini:

“A. I promotori agiscono, nel relativo procedimento, in posizione di parità con gli organi dell'ente territoriale preposti al controllo di legalità della richiesta referendaria che operano, al pari del comitato promotore, a tutela dell'ordinamento in generale e non di uno specifico interesse della p.a.

B. Gli atti che intervengono fino alla celebrazione della consultazione popolare ed alla proclamazione dei risultati, costituiscono un unicum del relativo procedimento referendario che non è divisibile, sul piano logico giuridico; esso, infatti, risponde ed è vincolato a specifiche previsioni normative statutarie e regolamentari e si sostanzia in attività di natura e contenuti squisitamente neutrali e non di gestione dei tradizionali interessi di indole amministrativa la cui cura è affidata alla pubblica autorità.

C. Il collegio ritiene che nelle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei provvedimenti costitutivi della procedura referendaria comunale consultiva, siano essi positivi o negativi (per i promotori o per coloro che ad essi si oppongono), si configuri sempre la giurisdizione del giudice ordinario.”;

La decisione del Consiglio di Stato sez. IV, ordinanza n. 5334/16 chiarisce rispetto alla competenza giurisdizionale in materia di diritti politici quanto segue:

“Il diritto al voto è un diritto politico, vale a dire uno di quei diritti riconosciuti ai cittadini di partecipare alla vita politica e all'assunzione delle decisioni pubbliche la cui

denunciata lesione si atteggia come lesione di un diritto soggettivo e della capacità giuridica pubblica del cittadino, lesione sulla quale, in base ai principi fondamentali dell'ordinamento, è chiamata a giudicare l'Autorità giudiziaria ordinaria (arg ai sensi di Consiglio di Stato, sez. IV, 10/03/2004, n. 1138 di Cassazione civile, sez. un., 14/05/2014, n. 10416)''

B) Provincia Autonoma di Bolzano

Trattandosi di una iniziativa in base alla legge provinciale avente ad oggetto la modifica di una legge provinciale, l'organo competente responsabile per l'intero procedimento è la Provincia Autonoma di Bolzano per cui la stessa Provincia è il legittimo contraddittore nel procedimento instaurato dal Comitato che si vede leso nel proprio diritto "politico" di portare avanti il procedimento di legiferazione inviato.

C) Commissione provinciale per i procedimenti referendari (di seguito denominata commissione)

L'ufficio di presidenza del Consiglio Provinciale invia la richiesta alla Commissione per i procedimenti referendari per la legislatura 2018 – 2023 composta da Dr. Edith Engl (nominata dal Consiglio provinciale quale giudice del TAR di Bolzano), Presidente, Dr. Alessandro Pallaoro (giudice della Corte dei Conti di Bolzano), Vicepresidente e Dr. Francesco Laus (giudice del Tribunale di Bolzano) componente, istituita con deliberazione della Giunta provinciale n. 707 dd. 22.9.2020.

Lo status giuridico della Commissione e gli atti della stessa possono essere definiti alla stregua della sopra richiamata sentenza del Consiglio di Stato come segue:

Gli atti della Commissione devono essere considerati espressione di mere "funzioni di controllo esterno esercitate da organi appositi istituiti che vanno legittimamente a concorrere nel procedimento legislativo, partecipandone la natura".

La decisione della commissione non può avere pertanto natura giurisdizionale propria ma soltanto una funzione di controllo all'interno del procedimento e per effetto non è attribuibile alla stessa la tutela e la garanzia di diritti costituzionali e dei rispettivi limiti sul bilanciamento e/o preferenza dei valori ovvero interessi di due beni equi ordinati che competono esclusivamente alla Corte Costituzionale.

La legge provinciale non prevede un rimedio apposito avverso la decisione negativa della Commissione.

Il ricorso al Giudice amministrativo viene generalmente escluso trattandosi di diritti soggettivi politici.

Rimane pertanto solo il ricorso al Giudice ordinario.

Quadro normativo

Con la riforma dello Statuto di autonomia introdotta dalla legge cost. n. 2 del 2001, alla Provincia Autonoma di Bolzano è stata attribuita la potestà di disciplinare gli istituti di democrazia diretta, limitatamente al proprio raggio d'azione.

In seguito con la legge provinciale del 18/11/2005, n. 11, il legislatore provinciale ha provveduto per la prima volta a disciplinare questi istituti di democrazia diretta. A tal fine sono stati in precedenza presentati in Consiglio provinciale diversi progetti di legge di diversa provenienza politica (uno di essi anche in via di proposta di iniziativa popolare).

Nel 2009 è stata varata una modifica della legge che attribuisce alla commissione la competenza di valutare anche la costituzionalità delle proposte di legge per le quali viene richiesto il voto referendario.

Nella seduta del 6 giugno 2013 il Consiglio provinciale vara una legge nuova sulla democrazia diretta recante il titolo “Partecipazione civica in Alto Adige”. In seguito al referendum confermativo previsto dalla normativa e svoltosi il 9 febbraio 2014, la legge non è entrata in vigore.

Successivamente il legislatore provinciale è intervenuto nuovamente e ha introdotto la legge 3 dicembre 2018, n. 22, attualmente in vigore.

Azione popolare introdotta dal Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 – applicabilità alla fattispecie

Questo decreto introduce il “Rito sommario di cognizione ovvero il procedimento regolato dalle norme del capo III bis del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile” per le azioni popolari definite dall’art. 22

“Delle azioni popolari e delle controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali.

Le controversie previste dall'articolo 82, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n.570, quelle previste dall'articolo 7, secondo comma, della legge 23 dicembre 1966, n.1147, quelle previste dall'articolo 19 della legge 17 febbraio 1968, n.108, e quelle previste dall'articolo 70 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.”

Nel senso di una interpretazione ermeneutica e logica della materia, un ricorso giurisdizionale da parte dei promotori, i quali si sentono lesi nella espressione del proprio diritto politico di portare a termine un'iniziativa referendaria cade nell'ambito di applicazione di questa legge.

Il Tribunale di Trento recentemente ha ritenuto applicabile il rito introdotto per una materia simile:

“Ricorso in materia elettorale avverso le determinazioni della Commissione per i **Referendum e del Consiglio Comunale come organi di valutazione di ammissibilità di un referendum comunale CAUSA n. r. g. 476/2020**

Decisione interlocutoria del Giudice

Il Giudice dott.ssa Alessandra Tolettini, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 29/07/2020;

- *ritenuta l'operatività, nel caso di specie, dell'art. 22 d.lgs. 150/2011;*
- *osservato che ai sensi del co. 3 del citato art. 22 “Il Tribunale giudica in composizione collegiale e al giudizio partecipa il pubblico ministero”,*
- *dispone (.. omissis)*

Concludendo queste premesse introduttive si deve affermare quanto segue:

Giudice competente per risolvere il conflitto è il Tribunale di Bolzano.

- a) Rito applicabile è quello previsto per i procedimenti sommari disciplinato dall'art. 702 bis e ss. c.p.c.
- b) La materia cade nell'ambito di applicazione dell'azione popolare come disciplinata dal Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150

Esposizione dei fatti

- 1) In data 14/9/2020 i promotori hanno presentato le seguenti due distinte richieste di referendum propositivo Prot. n. 12.13/610276:
 - a) 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”;
 - b) riguardante “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“.

- 2) La Presidenza del Consiglio ha inviato la richiesta alla Commissione per il giudizio di ammissibilità
L’art. 4 della legge provinciale 22 del 3/12/2018 definisce il giudizio di ammissibilità nei seguenti termini:
„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.”
L'art. 7 della legge provinciale n. 22/2018 attribuisce alla commissione il compito di *decidere sulla ammissibilità del referendum ed al riguardo essa si esprime esplicitamente e motivatamente sulla competenza provinciale sulla materia oggetto del referendum, sulla conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni risultanti dall’ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché ai requisiti e ai limiti previsti dalla e legge provinciale n. 22/2018.*

- 3) La commissione con la decisione del 20 ottobre 2020, richiamandosi ad una decisione precedente dd. 31/8/2010 (*espressa in base alla legge provinciale n.11/2005*) dichiara inammissibili entrambi i quesiti richiamandosi al punto d) delle

quattro categorie di “esclusioni” elaborato nella ormai famosa sentenza della Corte Costituzionale n. 16/1978:

- a) un quesito contenente una pluralità di domande eterogenee,
- b) richieste relative ad atti legislativi aventi forza di legge costituzionale vincolata, 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 dalla 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 sottintesa“.

Con questa decisione negativa il percorso del procedimento iniziato dai promotori viene interrotto e l’unico rimedio possibile è il ricorso al Giudice Ordinario.

La decisione della commissione provinciale per i procedimenti referendari viola i diritti politici degli elettori per i seguenti:

MOTIVI

I. Eccesso di potere – superamento dei limiti assegnati dalla legge provinciale a questa commissione, travisamento dei fatti e difetto di motivazione

Abbiamo tentato di inquadrare il ruolo istituzionale della commissione, la funzione e i limiti posti dal legislatore. Essa svolge in qualche modo funzioni paragiurisdizionali, in quanto interviene a tutela dell'ordinamento, ma proprio per questo deve rispettare le

funzioni che la legge istitutiva le assegna, e non è autorizzata a autoassegnarsi ulteriori poteri e funzioni.

La Commissione, composta da magistrati di ruolo, preparati e predisposti per esercitare la funzione giurisdizionale, ha ritenuto di poter sottoporre i quesiti ad un vero e proprio controllo giurisdizionale ricorrendo a interpretazioni di sentenze della Corte Costituzionale. Il nostro ordinamento prevede invece soltanto un giudizio di ammissibilità in senso “procedurale”.

La Commissione ha sottoposto i due quesiti ad un vero e proprio giudizio preventivo di costituzionalità, un controllo non consentito neppure alla magistratura ordinaria.

Il giudizio della Commissione non verte su una base giuridica che esclude in modo esplicito le materie oggetto di richiesta referendaria al voto, ma è il risultato di un'interpretazione dell'art. 47 dello Statuto di autonomia. Tale articolo può essere interpretato in modo altrettanto giustificato in modo che non risulti un'esclusione di tale materia. Soltanto così si può spiegare che la commissione sia pervenuta ad un risultato contrario a altre quattro commissioni, due nella Regione Autonoma della Val D'Aosta e due nella Provincia Autonoma di Bolzano, che precisamente negli anni 2005, 2006 e 2007 dichiarano ammissibili richieste referendarie che vertono sulla stessa materia ritenuta dalla Commissione ora prerogativa del Consiglio provinciale (vedi allegati).

Secondo un principio cardine della nostra Costituzione e del nostro Ordinamento, i limiti posti per l'esplicazione dei poteri istituzionali e dei rispettivi diritti politici devono essere espliciti.

Le interpretazioni di ammissibilità implicita, che richiama la Commissione, se mai sono applicabili unicamente al referendum abrogativo ex-art. 75 Cost.. Possono forse essere applicate analogamente a un referendum con la stessa natura, ma non a referendum di natura diversa. La Corte Costituzionale non ha certo stabilito che le considerazioni che si applicano al referendum ex-art 75 si possano applicare anche ai referendum delle autonomie locali, anzi, nella sentenza 372/2004 la Corte Costituzionale ha espressamente escluso questa possibilità.

I limiti per le valutazioni delle Commissioni che devono giudicare l'ammissibilità devono essere univoci, chiari ed espliciti e il controllo stesso deve essere di natura amministrativa

e cioè un controllo sulla regolarità dei quesiti in base alla legge. Ovviamente non è consentita una valutazione sulla opportunità politica dell'iniziativa ma neppure un controllo preventivo sulla costituzionalità della futura norma. Non è ipotizzabile in questa determinata fase del procedimento legislativo un giudizio arbitrario sul merito. Non è accettabile che diverse commissioni giungano a valutazioni completamente contrapposte in ordine all'ammissibilità di uno stesso quesito. Se la questione dell'ammissibilità diventa una questione di interpretazioni di norme e sentenze, allora diventa inevitabilmente una questione di fortuna corrispondente alla casualità della composizione della commissione. Questo non può e soprattutto non deve essere! La dichiarazione di ammissibilità deve basarsi su norme chiare che non hanno bisogno di interpretazione, in modo che i diversi membri di commissione così come differenti commissioni possano giungere alla stessa conclusione.

Ogni valutazione sulla costituzionalità di una norma spetta esclusivamente alla Corte Costituzionale, ma come Giudice della legge e non dell'operato del legislatore.

La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 69/78 richiamata dalla Commissione, rileva che l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione concorre all'effettuazione della consultazione popolare, qualora sia legittima la relativa richiesta; e le attribuzioni dell'Ufficio sorgono “necessariamente nei limiti posti a salvaguardia della sfera riconosciuta ai promotori del referendum” (Corte cost. n. 31/80), con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia prettamente giuridico (L. n. 352 del 1970, ex articolo 12, comma 2 - da ultimo, Corte cost. n. 278/11).

Orbene, ammesso ma non concesso che la commissione provinciale per i procedimenti referendari sia confrontabile con l'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, si deve sottolineare che neppure a questa Suprema Corte sia concesso il giudizio su una eventuale “incostituzionalità” di una questione referendaria (pag. 3 della decisione).

Sempre a non prescindere da questo lampante eccesso di potere si deve rilevare che la Commissione ha erroneamente pensato di poter inserire l'oggetto del quesito nella seconda categoria elaborata dalla Corte Costituzionale nella sopra citata sentenza (*approvazione a maggioranza assoluta dell'organo legislativo e la riserva a tali leggi la competenza ad innovare le disposizioni di rango costituzionale nello stesso contenuto*). Sostiene la Commissione: *“va confermato l'orientamento della Corte Costituzionale di cui alla*

sentenza n. 16/1978. La commissione rileva inoltre che diversamente opinando dovrebbe ammettersi una legge statutaria formata senza il rispetto della speciale procedura statutaria e senza il controllo costituzionale rimesso all’iniziativa governativa previsto dall’art. 47, comma 4 dello Statuto speciale.”

Questo ragionamento non corrisponde alla logica della sentenza citata: La stessa Corte Costituzionale parla di principi di carattere costituzionale non di ogni legge per la quale sia prevista una maggioranza specifica. I membri della commissione (sempre premesso che hanno operato al di fuori della funzione ad essa attribuita) avrebbero dovuto indagare se e quale principio di rango costituzionale sarebbe stato effettivamente toccato da questi due quesiti referendari.

La temuta perdita del “*controllo costituzionale rimesso all’iniziativa governativa*” previsto dall’art. 47 comma 4 dello Statuto non ha poi alcun fondamento in quanto in base all’art. 97 dello Statuto la legge provinciale può essere sempre impugnata davanti alla Corte costituzionale da parte del Governo centrale per violazione della Costituzione o dello Statuto o del principio di parità tra i gruppi linguistici.

Non vige alcuna norma che vieta le proposte referendarie nel caso in cui le rispettive leggi siano approvate dall’organo legislativo con maggioranza assoluta.

II. Violazione del principio di indipendenza e autonomia del potere legislativo secondo la Costituzione e della funzione della Corte Costituzionale

La commissione doveva limitarsi a verificare se in base al combinato disposto degli artt. 4 e 7 della LP 22/2018 l’oggetto referendario *riguardava 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; nonché esprimersi esplicitamente e motivatamente sulla competenza provinciale sulla materia oggetto del referendum, sulla conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limita-*

zioni risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché ai requisiti e ai limiti previsti dalla legge provinciale n. 22/2018.

La commissione non era chiamata a decidere l'inammissibilità delle proposte referendarie per l'incostituzionalità delle stesse in base alla giurisprudenza costituzionale che aveva per oggetto, referendum abrogativi di leggi di cui all'art. 79 della Costituzione e leggi internazionali (patto Lateranensi) che proprio in ragione della specificità dell'oggetto delle richieste erano state dichiarate inammissibili con sentenze della Corte Costituzionale per incostituzionalità delle richieste.

La conformità della richiesta *“alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali”* non può che significare che le proposte devono rispettare anche le disposizioni costituzionali, quali p.es. art. 50 e 75, della Costituzione oltre i requisiti ed i limiti della legge provinciale 22/2018.

Infatti, quale commissione nominata dalla Giunta provinciale, doveva limitarsi a esplicitare il controllo previsto dal legislatore provinciale e non effettuare un controllo di costituzionalità preventivo non previsto dal nostro ordinamento. Essa non poteva assumere la veste di un organo giurisdizionale, invadere la sfera della Corte Costituzionale e dichiarare l'inammissibilità per incostituzionalità delle richieste referendarie per delle ragioni dichiarate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 16/1978 e n. 496/2000 (quest'ultima concerne la richiesta di referendum in materia di autonomia della regione Veneto).

La commissione provinciale per i procedimenti referendari erroneamente quindi non si limita a decidere prettamente l'ammissibilità dei referendum nell'ambito dei contenuti definiti con l'art. 4 della LP 22/2018 ed a quanto tracciato nell'art. 7 della stessa legge, ma estende inammissibilmente la verifica sulle richieste in riferimento a ragioni non compatibili con i limiti ed i contenuti previsti dalla LP 22/2018.

III. Interpretazione arbitraria dell'articolo 47 dello Statuto di Autonomia, contrarietà alla ragione della norma e alla volontà del legislatore

Il fatto che lo Statuto delinea una procedura di approvazione della legge sui referendum a maggioranza assoluta non determina di per sé l'inammissibilità di un referendum in materia di democrazia diretta e l'art. 47 dello Statuto non esclude l'ammissibilità di una iniziativa popolare in questa materia. La norma infatti è indirizzata all'attività del Consiglio provinciale e attribuisce allo stesso potere legislativo in determinate materie. La norma non prevede alcuna esclusione del voto popolare su queste materie, anzi se per queste materie fondamentali è prevista una garanzia democratica di una larga condivisione politica in seno all'assemblea del Consiglio provinciale, come si può, basandosi sulla stessa norma, escludere poi l'ammissibilità del voto dell'intero corpo elettorale nel suo complesso, per il quale sono state disposte diverse – ed egualmente rilevanti – condizioni di validità per l'esercizio della potestà normativa mediante voto popolare, segnatamente attraverso la raccolta di 13.000 firme autenticate e l'assegnazione del *quorum* molto elevato di 25% per la validità della consultazione.

Quanto è stabilito nell'art. 47 riguardante il modo nel quale deve avvenire la formazione delle leggi sulla materia passata con questo articolo in competenza legislativa provinciale, e cioè tramite il voto a maggioranza assoluta del Consiglio e il diritto di esercizio del referendum confermativo, è nient'altro che la condizione sine qua non per rendere applicabile la nuova competenza, in quanto in mancanza di una legge sugli istituti referendari non esiste altro procedimento di legiferazione. Gli strumenti di democrazia diretta possono essere utilizzati soltanto dal momento che sono determinate le regole di procedimento per il loro utilizzo. Questo passo lo può fare solo il Consiglio provinciale. Ciò però non comporta di per sé che queste materie siano sottratte al voto referendario, in quanto è semplicemente la condizione per determinare il modo nel quale queste leggi vanno formate affinché questo diritto politico possa essere esercitato e fino al momento che è stabilita altra possibilità di formazione, cioè quella referendaria che va appunto determinata con la legge di attuazione. Il che con la legge 22/2018 non è stato escluso.

I procedimenti referendari sono stati determinati una prima volta con la LP 11/2005 e una seconda volta con la LP 22/2018. Se il legislatore avesse voluto riservare la materia secondo l'art. 47 al Consiglio provinciale, l'avrebbe inclusa nel catalogo delle materie escluse dal voto referendario. Una tale esclusione effettivamente è stata voluta con il disegno di legge 107/11, art. 13, 9 b) deliberato dal Consiglio provinciale in data 6 giugno 2013, esclusione che peraltro è stata tra altri motivi ragione per la sua respinta a larga maggioranza con il referendum confermativo in data 9/2/2014 (vedi allegato).

La regolamentazione giuridica della materia peraltro è avvenuta in modo talmente dettagliata che parrebbe strano se fosse stata intenzione del legislatore escludere tale materia dal voto referendario senza indicare in modo specifico questa esclusione.

Il legislatore nazionale ha determinato con l'art. 47 le condizioni con le quali le leggi riguardanti la forma di governo devono essere formate quando esse vengono dettate la prima volta necessariamente per via parlamentare. Né il legislatore locale né quello nazionale con questo ha voluto stabilire che la materia debba essere riservata al Consiglio provinciale.

Conferma di ciò in una nota pro veritate dà l'ex Senatore Marco Boato come primo firmatario, nella tredicesima legislatura, della proposta di legge costituzionale Atto Camera n.168 e abb. riguardante in particolare le disposizioni statutarie concernenti le Province autonome di Trento e Bolzano, che afferma testualmente che “né sulla base dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 2 del 2001, né tanto meno sulla base del dettato del riformato art. 47 dello Statuto di autonomia (novellato dall’art. 4, comma 1, lettera v, della legge costituzionale n. 2 del 2001) si può in alcun modo evincere la esclusione delle materie di cui all’art. 47, comma 2, dello Statuto di autonomia dalla ammissibilità ad essere sottoposte all’iniziativa referendaria di tipo propositivo, introdotta nello Statuto dallo stesso art. 47, così come riformato dall’art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 2001.”

Il codice civile all’articolo 12 dice chiaramente che “Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.”

IV. Assoluto difetto di motivazione in ordine alla esclusione della richiesta di referendum prot. n. 12.13/619276

La motivazione adotta per la decisione di non ammissibilità della richiesta referendaria riguardante la “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“ non può valere in ugual modo per la richiesta referendaria riguardante „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”, in quanto né la democrazia partecipativa, ne tanto meno il Consiglio dei cittadini, contrariamente agli istituti di democrazia diretta nominati singolarmente, sono elencati all'art. 47 dello Statuto di Autonomia.

Se invece la Commissione avesse ritenuto che la materia della democrazia partecipativa, per il semplice fatto che essa sia stata ripresa nella legge provinciale 22/2018, sia diventata di competenza riservata del Consiglio provinciale, allora basterebbe qualunque legge provinciale votata a maggioranza assoluta per sottrarre la sua materia al voto popolare.

La proposta referendaria in questione invece è una proposta analoga alla legge provinciale n. 3 del 23 aprile 2015 approvata dal Consiglio provinciale – senza che fosse stata necessaria un'approvazione con la maggioranza assoluta – prevede all'art.1:

“Al fine di garantire un'ampia partecipazione della società civile altoatesina alla riforma dello Statuto di autonomia, è istituita una Convenzione provinciale (Convenzione sull'Alto Adige) con il compito di esaminare una bozza riguardante, sia gli adeguamenti istituzionali sia le necessarie integrazioni allo Statuto di autonomia, di discuterla e presentarla al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.”

V. Violazione del principio di indipendenza e autonomia del potere legislativo e della funzione della Corte Costituzionale Conflitto di attribuzione "improprio"

La nostra Costituzione si è strettamente orientata alla divisione dei poteri, il legislativo, esecutivo e giurisdizionale.

Definisce gli organi competenti per esplicitare le singole funzioni e la loro assoluta autonomia e indipendenza. Il Giudice nella sua funzione giurisdizionale non può interferire nell'attività legislativa.

Il problema dei limiti del controllo di costituzionalità sulle scelte legislative è risolto dall'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che regola il funzionamento della Corte costituzionale, secondo cui *"Il controllo di legittimità della Corte su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni controllo sull'uso del potere discrezionale del Parlamento"*. Peraltro l'esercizio di tale potere incontra pur sempre i limiti derivanti dalla Costituzione, e fra essi quello della ragionevolezza; e naturalmente il confine tra controllo di ragionevolezza e rispetto della libertà del legislatore non è facilmente determinabile a priori ed esige una grande prudenza. La Corte Costituzionale può in ben determinati casi esplicitare la funzione di „Giudice della legge" (già emanata), ma mai Giudice del legislatore (nel senso di un controllo preventivo) nella sua attività istituzionale.

La Costituzione attribuisce ai cittadini in determinate occasioni e per determinate materie un potere legislativo al pari degli altri organi appositamente disegnati per l'esercizio di questo potere (Parlamento, consigli regionali e provinciali ecc.)

In questi ben delimitati casi i cittadini possono esplicitare il potere legislativo conformemente e nel contesto delle modalità disciplinate dalla costituzione e dalle leggi che regolano la materia.

Per i referendum previsti dalla nostra Costituzione (Art. 75, 132, 138) vige un sistema ormai collaudato che risolve il problema di un determinato controllo "costituzionale" sul potere legislativo del popolo. Il quesito referendario è sottoposto ad un controllo preventivo esercitato dalla Corte Costituzionale. Sulla complessa natura di questo meccanismo è tutt'ora in corso una animata discussione tra gli esperti costituzionalisti.

Le leggi regionali e provinciali che disciplinano le iniziative popolari locali, prevedono commissioni o comitati di garanti, i quali, all'interno del procedimento legislativo, possono esprimersi in merito all'ammissibilità di un quesito.

Secondo il giudizio unanime da parte degli esperti (anche da parte della Giurisprudenza) non si può trattare dell'attribuzione di un potere giurisdizionale ma di un controllo interno "amministrativo".

Anche quando il legislatore locale (come nel caso concreto) designa come membri di questo comitato magistrati di ruolo (*la problematica di questa scelta verrà trattata suc-*

cessivamente), la natura di questa commissione non cambia, cioè i magistrati convocati come membri della commissione non esplicano alcun potere giurisdizionale ma soltanto quello di controllo amministrativo a loro attribuito.

Se questi membri della commissione arrestano il percorso di un'iniziativa popolare con una decisione negativa sull'ammissibilità, i cittadini che si vedono lesi nel loro diritto politico possono rivolgersi alla magistratura ordinaria. I magistrati, questa volta chiamati per la tutela di un diritto soggettivo assertivamente leso, devono "giudicare" su una decisione pronunciata da altri magistrati, ma nel loro ruolo particolare di membri di una commissione che si pone nettamente al di fuori dal ordine giurisdizionale.

È indispensabile tenere ben distinti i ruoli e le diverse dimensioni. Il Giudice, chiamato per ripristinare il diritto dei cittadini, non ha davanti a sé una "sentenza" ma un controllo preventivo sulla regolarità "amministrativa" espletato da un organo all'interno del potere legislativo.

Il Giudice adito deve pertanto verificare, se il controllo esplicito dalla commissione si sia tenuto entro i limiti posti dalla legge o se questi limiti siano stati superati.

Non si tratta di un conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 della Costituzione (tra organi) in quanto la commissione di controllo non è un organo appositamente previsto e dotato di funzioni giurisdizionali.

Nella presente fattispecie, la Commissione, per tutti i motivi già ampiamente indicati e sviluppati sopra, ha superato largamente i limiti posti dalle norme in vigore. La commissione ha evidentemente scambiato la funzione di controllo interno ad essa attribuita dalla legge con un vero e proprio potere giurisdizionale preventivo su tutti gli aspetti di una ipotetica e astratta legittimità del quesito referendario.

L'unico rimedio di ripristinare il diritto soggettivo dei promotori di portare avanti la loro iniziativa popolare, leso da questo giudizio di inammissibilità, è l'intervento della magistratura ordinaria.

Qualora invece il Giudice, per denegata ipotesi, dovesse ritenere legittimo l'operato della Commissione in quanto la decisione in questi termini e con questa portata sarebbe stata prevista dal legislatore locale, dovrebbe immediatamente sollevare un grave conflitto di costituzionalità di questa legge provinciale.

VI Eccezione di incostituzionalità sotto due profili

1. Conflitto tra poteri istituzionali o organi dello stato ai sensi dell'art. 134.

Va rilevata la riserva di legge statale di cui all'art. 108 della costituzione (sentenza Corte Cost. N. 43/1982) in riferimento alla dichiarazione di „conformità della richiesta referendaria alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale ...“ previsto dall'art. 7 della legge provinciale n. 22/2018, come materia riservata alla Corte Costituzionale in base alle norme sull'ordinamento giudiziario.

Per evitare inutili ripetizioni si rimanda al punto I.

2. Evidente e manifesta ineguaglianza tra il potere legislativo quando lo stesso viene espletato dal popolo e potere legislativo espletato dagli altri organi istituzionali predisposti.

La nostra Costituzione attribuisce al popolo in certe e determinate circostanze un potere legislativo vero e proprio. L'indipendenza, l'autonomia, il divieto di interferenza da altri poteri deve valere naturalmente anche per il popolo nel suo ruolo di legislatore.

Immaginiamo un ricorso al Giudice Ordinario avverso una proposta di legge da parte di un Gruppo parlamentare per asserita illegittimità?!

Immaginiamo una legge regionale o provinciale che volesse introdurre un organo di controllo (composta peraltro da magistrati) con potere di controllo giurisdizionale preventivo sulle proposte di legge da parte dei consiglieri provinciali.

Esattamente questo meccanismo sarebbe stato introdotto dal legislatore provinciale, se si volesse attribuire alla Commissione un potere giurisdizionale vero e proprio.

Siamo convinti che il legislatore non abbia voluto introdurre un controllo di natura giurisdizionale sull'operato del popolo nella sua veste di legislatore. Se la norma provinciale dovesse essere interpretata in tale senso (la decisione oggetto del presente ricorso sembra orientata in tal senso), la norma stessa sarebbe evidentemente incostituzionale introducendo un controllo giurisdizionale dell'operato del popolo nell'esplorazione della funzione legislativa prevista dalla Costituzione.

Per tutti questi motivi e con espressa riserva di integrare e approfondire singoli argomenti in corso di causa si prendono le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia il Giudice adito

Previo annullamento e disapplicazione della decisione della commissione dd. 20.10.2020 per i motivi esposti, dichiarare ammissibili entrambi i quesiti referendari come formulati dai promotori;

In via subordinata dichiarare ammissibile quantomeno il secondo dei quesiti referendari **prot. n. 12.13/619276** 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“

In via ulteriormente subordinata rilevare che la legge provinciale, e in modo particolare l'art. 7 della legge provinciale n. 22/2018, attribuisce alla Commissione funzioni e poteri che comportano un conflitto di attribuzione in riferimento alle competenze attribuite alla Corte Costituzionale e sulla riserva di legge di cui all'art. 108 della costituzione e comportano in ogni caso **una manifesta e ingiustificata ineguaglianza tra il potere legislativo quando lo stesso viene espletato dal popolo e lo stesso potere legislativo espletato dagli altri organi istituzionali predisposti, violazione dei diritti politici dei cittadini di svolgere la loro funzione attribuita dalla stessa Costituzione.**

Trattandosi di ricorso popolare la procedura deve ritenersi gratuita in base alla legge introduttiva di questo rito specifico.

Ai sensi dell'art. 702 bis cpc si chiede la fissazione di udienza di comparizione con indicazione dei termini e delle modalità per la notifica del ricorso e del decreto.

Con espressa riserva di ulteriormente dedurre e produrre si allegano i seguenti documenti

1. Nota pro veritate dell'ex Senatore Marco Boato, primo firmatario della legge costituzionale Atto Camera n.168 e abb.
2. Parere Prof. Stelio Mangiameli e Prof. Avv. Roberto Louvin dd. 20.9.2009;
3. Delibera della Giunta provinciale Nr. 707 dd. 22.9.2020;
4. I pareri delle quattro commissioni per i procedimenti referendari degli anni 2005, 2006 e 2007
5. Propaganda elettorale in vista del referendum confermativo sulla legge prov. 107/11

Bolzano, li 24/11/2020

firmano

Lausch Stephan, in proprio e quale Presidente del comitato dei promotori e primo firmatario delle iniziative referendarie;

von Aufschnaiter Otto, in proprio e quale Presidente e legale rappresentante della associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“

Herz Cristina, membro del direttivo dell'associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“

Mair Sylvia, membro del direttivo dell'associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“

Riedl Andreas, come rappresentante della Federazione Protezionisti Sudtirolesi

Vieider Josef, come rappresentante dell'Associazione “Heimatspflegeverband”

Demichiel Erwin, membro del direttivo dell'associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“

1. Nota pro veritate dell'ex Senatore Marco Boato, primo firmatario della legge costituzionale Atto Camera n.168 e abb.
2. Parere Prof. Stelio Mangiameli e Prof. Avv. Roberto Louvin dd. 20.9.2009;
3. Delibera della Giunta provinciale Nr. 707 dd. 22.9.2020;
4. I pareri delle quattro commissioni per i procedimenti referendari degli anni 2005, 2006 e 2007
5. Propaganda elettorale in vista del referendum confermativo sulla legge prov. 107/11

Bolzano, li 24/11/2020

firmano



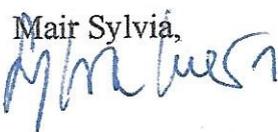
Lausch Stephan, in proprio e quale Presidente del comitato dei promotori e primo firmatario delle iniziative referendarie;



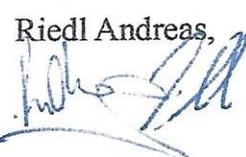
von Aufschnaiter Otto, in proprio e quale Presidente e legale rappresentante della associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“



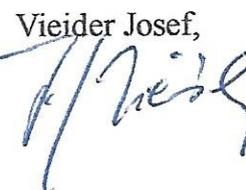
Herz Cristina, membro del direttivo dell'associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“



Mair Sylvia, membro del direttivo dell'associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“



Riedl Andreas, come rappresentante della Federazione Protezionisti Sudtirolesi



Vieider Josef, come rappresentante dell'Associazione „Heimatpflegeverband“

Demichiel Erwin, vicepresidente del direttivo dell'associazione di volontariato „Iniziativa per più democrazia“

