

Tribunale di Bolzano
Proc. **Reg. Gen. n. 4061/2020**
Memoria conclusiva

Presentata da parte del :

Comitato dei promotori di due distinte iniziative referendarie composto dalle seguenti persone

- 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, 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,

Nel contesto dell'azione popolare introdotta con ricorso ex art 702 e ss ai sensi del **Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150**

avverso

la decisione della **Commissione per i procedimenti referendari** dd. 20.10.2020 nel procedimento referendario promosso dal Comitato e gestito dalla Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,

con la partecipazione

del Pubblico Ministero in osservanza dell'art. 22 del Decreto legislativo 1/9 2011, n. 150;

I. SINTETICA RICOSTRUZIONE DEI FATTI E DEL PERCORSO DEL PROCEDIMENTO

- 1) In data 14.9.2020 i promotori hanno presentato le seguenti due distinte richieste di referendum propositivo prot. n. 12.13/610276:
 - a) „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) “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) Con decisione del 20 ottobre 2020 la commissione di ammissibilità ha dichiarato inammissibili entrambi i quesiti richiamandosi alla “storica” sentenza della Corte Costituzionale n. 16/1978).
- 3) Per salvaguardare i propri diritti politici i promotori si sono rivolti all’ autorità giudiziaria tramite la strumento del ricorso popolare introdotta dal Decreto legislativo 1/9 2011, n.150
- 4) Si è costituita in giudizio la Provincia con comparso di costituzione.
- 5) Alla prima udienza fissata per l'11.03.2021 i ricorrenti hanno depositato note scritte riportandosi a quanto ivi dedotto
- 6) Il Giudice, sciogliendo la riserva assunta all’udienza dell'11.03.2021,
- ha rilevato
 - *che i ricorrenti hanno instaurato il presente giudizio nei confronti della Provincia Autonoma di Bolzano e della “Commissione per i procedimenti referendari”,*
 - *che soltanto la Provincia si è costituita in giudizio, mentre non si è sinora costituita la “Commissione per i procedimenti referendari”,*
 - *che in atti non vi è né allegazione né prova in merito al fatto che la predetta Commissione goda della capacità di essere parte nel processo; inoltre, per il caso di ritenuta soggettività giuridica, difetta ogni allegazione e prova in ordine al fatto che la Commissione abbia sede e/o debba ritenersi domiciliata presso l’Ufficio provinciale “Affari istituzionali” dell’amministrazione provinciale,*
 - *ha assegnato alle parti termine per prendere posizione sulle questioni sopra evidenziate e/o per l’eventuale deposito di relativa documentazione,*
- 7) Con memoria autorizzata i ricorrenti hanno tentato di chiarire il proprio punto di vista riportandosi a commenti e saggi di autorevoli esperti e a precedenti casi giurisprudenziali.
- 8) La difesa della Provincia ha depositato una propria memoria confermando il proprio punto di vista in ordine all’inquadramento della Commissione di ammissibilità come organo della Provincia „latu sensu“
- 9) All’udienza fissata per la comparizione delle parti e per i chiarimenti delle questioni preliminari, i ricorrenti hanno presentato nuovamente deduzioni scritte ricapitolando i singoli passaggi e ribadendo i propri argomenti.

10) Con ordinanza del 10.06.2021 il Giudice ha confermato la regolarità della posizioni processuali, ha confermato l'applicabilità del rito prescelto nonché la giurisdizione e la competenza del Tribunale adito e ha fissato l'udienza per la discussione per il 21.10.2021 assegnato termine per il deposito di note conclusive fino a 30.09.2021

II. CONSIDERAZIONI IN DIRITTO

Ci si richiama a quanto già esposto nel ricorso e nella memoria autorizzata nonché alla documentazione dimessa.

A. Commissione – natura – inquadramento

La Commissione per l'ammissibilità dei quesiti referendari, come istituita dalla legge Provinciale di Bolzano n. 22 del 3/12/2018 è un organo insediato all'interno dell'organizzazione amministrativa Provinciale con tutte le conseguenze. Il fatto che i componenti di questa commissione vengono scelti tra i Giudici togati in carica presso i diversi organi giurisdizionali operanti nel territorio provinciale non incidono sulla natura di organo insediato all'interno della amministrazione provinciale.

1) Confronto con la disciplina delle commissioni in altre regioni.

Le più svariate forme istituzionali conferite dai rispettivi consigli regionali e/o provinciali alla commissione di ammissibilità sono il segno più evidente della particolarità di questo organo e la sua natura ibrida.

Da uno studio molto ampio e approfondito di CLAUDIO MIGNONE, Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Genova intitolato „I COLLEGI REGIONALI DI GARANZIA STATUTARIA COME ORGANI AUTORI DI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI (cf.r doc. dimesso), emerge in maniera chiara e sintetica il quadro tutt'altro che omogeneo di questo organo. L'autore di questo studio prende in esame le scelte legislative adottate nei diversi statuti e leggi regionali. La natura prettamente amministrativa di questo organismo e conseguentemente anche la natura di provvedimento amministrativo del parere o della decisione emanata da questa commissione non viene mai messa in discussione.

2) Particolarità della legge Provinciale di Bolzano

Il legislatore provinciale competente per la nostra Provincia, ha optato per una Commissione composta da magistrati di ruolo. Le perplessità di ordine Costituzionale di questa scelta emergono da una decisione del Consiglio dei ministri pronunciata nel contesto dell'approvazione della legge regionale sull'ordinamento dei comuni ove il legislatore provinciale ha scelto lo stesso meccanismo: *Consiglio dei Ministri, comunicato 29/01/2015 n° 47) Legge Regione Trentino Alto Adige n. 11 del 09/12/2014, "Disposizioni in materia di enti locali", altre norme riguardanti le competenze dei Comuni violano la competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g), della Costituzione*“.

Alla luce di quanto sopra riportato, si deve comunque escludere, che la scelta di ricorrere a magistrati di ruolo per la composizione di questa commissione non può certamente modificare la natura stessa della commissione e la funzione amministrativa/esecutiva all'interno del potere legislativo. Non si tratta di una decisione „giurisdizionale esterna“ sul quesito ma di un parere di ammissibilità „interno“.

3) Tutela Giuridica avverso i pareri di questa commissione

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale avverso il provvedimento ci si permette di riportare un passaggio dello studio sopra citato:

„ 8. La tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi dei collegi regionali di garanziale deliberazioni che sono formalmente decisioni o, comunque, pur essendo "pareri vincolanti", sotto il profilo formale, possiedono la sostanza del provvedimento amministrativo. Esse, come si è potuto constatare, sono, a seconda della scelta normativa particolare, dotati della stessa funzionalità dei provvedimenti adottabili in passato, o tuttora in via transitoria, dai Consigli regionali oppure dai loro Uffici di Presidenza, nel senso che la causa giuridica di quegli atti consiste (qualunque sia l'autorità decidente) nell'ammettere o non ammettere, attraverso un "giudizio", la richiesta referendaria o l'iniziativa legislativa. Né si può eccessivamente sottilizzare sul fatto che talvolta si parla di "parere" sull'ammissibilità di tali richieste e iniziative: quando il "parere" è vincolante, si può ravvisare in esso il carattere provvedimento, come pare ormai sia l'opinione dominante 43 e come si ricava dalle stesse argomentazioni contenute nei ricorsi governativi avverso alcuni statuti regionali e la l. r. calabrese n. 2/2007, nelle quali la contrapposizione, con riguardo alle funzioni dei collegi di garanzia, concerne sempre, da un lato, i "semplici pareri consultivi" e, dall'altro, cumulativamente, "decisioni e pareri vincolanti" . In effetti accade questo: che, nella maggioranza degli statuti esaminati, il giudizio di inammissibilità formulato dai collegi di garanzia o, in taluni casi, dagli organi politico-rappresentativi, determina l'arresto procedimentale, precludendo così l'espletamento del referendum e il realizzarsi dell'impulso legislativo popolare. Se l'atto d'impulso proviene dal corpo elettorale (anche tramite i cittadini promotori), o dagli enti territoriali abilitati, l'uno e gli altri divengono parti del procedimento e dunque del rapporto intersoggettivo con la Regione. Un organo di questa, qual è il collegio dei garanti, con la decisione di inammissibilità dell'ini-

ziativa popolare o del referendum abrogativo blocca (in ipotesi, illegalmente) la prosecuzione dell'iter, con ciò eventualmente ledendo la posizione soggettiva, qualificabile come diritto o interesse legittimo, dei ricordati soggetti, parti del procedimento avviato dietro loro domanda in applicazione di norme statutarie o di leggi attuative di queste. La medesima vicenda si presenterebbe qualora la competenza ad esprimere il giudizio di inammissibilità fosse affidato, anziché alla Consulta o ad organi simili, direttamente al Consiglio regionale o all'Ufficio di presidenza.

Quantomeno con riferimento all'ipotesi dell'inammissibilità per motivi sostanziali (ma ritengo che l'identica ratio debba valere nel caso di reiezione per motivi formali) la giurisprudenza ha ammesso la tutela giurisdizionale, dividendosi tuttavia sull'individuazione del giudice fornito della competenza giurisdizionale, che talora è stata ritenuta spettante a quello ordinario, talaltra a quello amministrativo.

..... In dottrina ritiene che i richiedenti il referendum siano titolari di un diritto soggettivo G. Falcon, *Diritto al referendum regionale e giudizio di ammissibilità nella prospettiva della giurisdizione*, in «Le Regioni» 1983, p. 264. 48 T.A.R. Lombardia, 20.10.1982, n. 1171, in «Le Regioni» 1983, 263; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 7.10.2003, n. 839, in «Foro amm. t.a.r.» 2003, 3023.

B. Censure avverso la interpretazione del quesito da parte della Commissione

1) Nella comparsa di costituzione da parte dell'Avvocatura della Provincia la decisione della Commissione (oggetto del presente giudizio) viene riportata nei seguenti termini“

„Pertanto del tutto lucidamente e con motivazione del tutto incensurabile la Commissione per i procedimenti referendari era giunta alla conclusione che “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 previsti 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.”

L'attività interpretativa da parte della Commissione, ripresa fedelmente da parte della difesa della Provincia, parte dal presupposto (errato) di dover svolgere un vero e proprio giudizio di legittimità esterno“ e non soltanto un „parere sulla ammissibilità“ all'interno di un procedimento legislativo appena attivato e costruisce su questa premessa (errata), l'argomentazione che una legge approvata con una „disciplina aggravata“ sarebbe di per sé sottratta dal „voto popolare“.

La conclusione è troppo semplicistica e non tiene conto degli stessi concetti elaborati dalla Giurisprudenza Costituzionale.

Le materie sottratte al voto popolare sono state raggruppate nella storica sentenza richiamata e nella successiva elaborazione giurisprudenziale in quattro categorie.

Soltanto l'ultima di queste quattro categorie assume rilevanza per il qui contestato parere di inammissibilità.:

„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“.

In una recente sentenza (sentenza nr. 10 del 2020 in materia di parziale abrogazione di una legge elettorale) la Corte Costituzionale ha rielaborato in una lunga premessa tutto il percorso interpretativo.

„Agli indicati requisiti questa Corte ne ha aggiunto altri in ragione della specificità dell'oggetto della richiesta referendaria, sempre nella prospettiva della piena realizzazione dei richiamati «valori di ordine costituzionale». E in questo contesto ha affermato che sono sottratte all'abrogazione totale mediante referendum le leggi costituzionalmente necessarie, quali in particolare le leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale, la cui mancanza creerebbe un grave vulnus nell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato.

Allo stesso modo, anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e in primis delle leggi elettorali, deve comunque garantire l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali» (sentenza n. 29 del 1987), dovendosi evitare che l'organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto «alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 47 del 1991). Sicché è condizione di ammissibilità del quesito che all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria risulti «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995), dovendosi intendere in particolare la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta alla stregua di «una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi» (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008). La medesima esigenza si è posta anche nel caso di parziale illegittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del Senato (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014).“

L'intervento legislativo richiesto da parte dei promotori del referendum e sottoposto al vaglio della Commissione deve essere tale da travolgere completamente l'assetto costituzionale e compromettere seriamente l'operatività dell'organo. **Soltanto in questo caso la Commissione in sede del parere di ammissibilità, potrebbe intervenire per evitare un intervento legislativo popolare su una materia di importanza fondamentale e approvata con „disciplina aggravata“.**

Il richiamo alla disciplina „aggravata“ è dunque soltanto un indizio per valutare la importanza della norma sulla quale l’iniziativa popolare intende intervenire.

La commissione dovrebbe valutare caso per caso, se il quesito a monte di una consultazione popolare potesse effettivamente capovolgere l’intero assetto normativo/statutario e compromettere la funzionalità e l’operatività dell’organo.

Nella fattispecie la Commissione si è limitata a constatare che la norma sulla quale incide la consultazione, è stata approvata con disciplina aggravata.

È utile a questo punto ricordare il contenuto del quesito dichiarato inammissibile:

- a) partecipazione e formazione politica' per un utilizzo più semplice degli strumenti di democrazia diretta“.
- b) „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”;

Né l’uno né l’altro di questi due quesiti hanno la potenzialità di stravolgere l’assetto statutario/ costituzionale della nostra Provincia.

Il richiamo alla sentenza 16/1978 e alla individuazione delle quattro categorie di norme che sono sottratte alla consultazione popolare per la loro natura “fondamentale”, è infondato e non pertinente nel caso specifico.

La storica sentenza della Corte Costituzionale considera non referendabili le leggi di revisione della Costituzione e le "altre leggi costituzionali" ai sensi dell'articolo 138 e crea la categoria di leggi approvata con procedura aggravata, prevista dall'articolo 47, che sarebbero sottratte dalle norme sui referendum al referendum popolare stesso, in analogia all'interpretazione data per le norme dell'art. 138.

Il richiamo alla “forma di approvazione con procedura aggravata, è soltanto un sintomo per individuare una legge fondamentale. Ma non tutte le leggi per le quali il legislatore ha scelto la procedura aggravata, sono leggi talmente fondamentali da sottrarsi dalla “referendabilità”.

Le due innovazioni proposte dai promotori non potranno certamente capovolgere l’assetto istituzionale della nostra costituzione.

Va ricordato inoltre a questo punto il significato e il fine dell’approvazione a procedura rafforzata. Questa non ha altro scopo che garantire per le leggi più importanti una particolare rappresentatività. Essa in questo caso è garantita non solo da una maggioranza qualificata, ma essa in questo intento è

ulteriormente consolidata dalla previsione di un referendum confermativo che può essere svolto agevolmente senza un quorum di partecipazione e prima che la legge prevista dall'art. 47 entrasse in vigore. Se la procedura rafforzata accosta al voto di maggioranza assoluta addirittura la possibilità di un voto popolare, allora pare ovvio che il massimo della rappresentatività sia intravista appunto nel giudizio dato da tutto il corpo elettorale. Come allora una votazione referendaria propositiva su una materia per la quale è richiesta una procedura rafforzata dovrebbe essere esclusa proprio perché per essa è prevista una tale procedura rafforzata? Qui siamo in presenza di un lampante controsenso che può essere sciolto solo interpretando la procedura rafforzata come segnale per una particolare attenzione tesa a garantire con ogni intervento il mantenimento della funzionalità dell'organo istituzionale interessato.

2) In particolare, il quadro normativo provinciale – precedenti paragonabili.

Per quanto riguarda in modo specifico le conseguenze per la introduzione del quesito nel quadro normativo provinciale, valgono le seguenti considerazioni, peraltro già evidenziate nel contesto dell'esame di ammissibilità i promotori avevano segnalato questa circostanza prendendo posizione sulla riserva comunicata con il verbale della terza seduta della Commissione per i procedimenti referendari del 6/10/2020, inoltrato ai promotori in data 9/10/2020 e riguardante la presunta competenza legislativa esclusiva del Consiglio provinciale sulle materie oggetto delle richieste referendarie:

La riserva espressa 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.

Effettivamente quattro differenti giudizi di commissioni in due regioni/province sono giunte a esito diametralmente opposto (cfr. Doc. allegati).

Si tratta di distinti giudizi di commissioni per i procedimenti referendari che vertono tutti su richieste di referendum propositivo riguardanti la materia passata in competenza delle province/regioni autonome con la riforma costituzionale del 2001 e che riguarda l'autonoma determinazione della forma di governo.

Nello specifico si tratta dei seguenti giudizi:

1. Giudizio pubblicato in data 22 agosto 2006 della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare della Valle d'Aosta che doveva valutare la richiesta di referendum propositivo riguardante "Disposizioni in materia di preferenza unica nelle elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta". La commissione non ha ravvisato sussistere alcun limite alla luce dell'articolo 7 della Lr. 19/2003 che prevede la delibera sull'ammissibilità della proposta di legge, pronunciandosi espressamente e motivatamente in merito:

- a) alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge;
- b) alla conformità della proposta di legge alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale, nonché ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- c) alla sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 2;
- d) all'insussistenza dei limiti di cui all'articolo 3.

2. La stessa commissione, composta da tre professori costituzionalisti in seguito alla segnalazioni di una risoluzione del Consiglio regionale, ha accolto l'invito di esprimersi nuovamente sui dubbi segnalati e si esprime in un parere non previsto dalla legge n. 19/2003 osservando tra l'altro che

- la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 15 dello Statuto speciale non contiene alcun limite alla sottoponibilità a referendum delle leggi elettorali;
- la legge statutaria n. 19/2003 non contiene alcuna disposizione che esclude le leggi elettorali da quelle sottoponibili a referendum;
- la giurisprudenza della Corte costituzionale ha statuito che i limiti all'esercizio dei diritti politici possono essere solo limiti espliciti;
- questo principio costituzionale è da annoverarsi tra quelli con i quali lo Statuto speciale deve essere "in armonia";
- conseguentemente non risulterebbe argomentabile, in relazione alle materie di cui all'articolo 15 dello Statuto, una riserva di procedimento, o d'organo, che addirittura precluderebbe la possibilità di referendum abrogativo;
- tanto più che il procedimento del referendum propositivo ha già trovato applicazione (proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo n. 89 recante "Referendum propositivo Modificazioni alla l.r. 25 giugno 2003, n. 19", che ha portato all'approvazione della l.r. 14 marzo 2006, n. 5) in una delle materie contemplate dall'articolo 15 dello Statuto speciale: la disciplina del referendum propositivo medesimo.

3. Giudizio della Commissione per i procedimenti referendari della provincia di Bolzano composta da tre giudici estratti a sorte, protocollato in data 11/05/2008. Con esso la commissione rileva che il referendum propositivo cernente i referendum e l'iniziativa popolare riguarda una "materia che non rientra tra quelle sottratte dal legislatore provinciale, nonché dall'art. 75 della

Costituzione, alla legiferazione popolare, per cui non sussiste alcun ostacolo che impedisca di riconoscere la legittimità delle relative richieste.

4. Giudizio della Commissione per i procedimenti referendari della provincia di Bolzano composta da tre giudici estratti a sorte, protocollato in data 14/02/2007. Con esso la commissione rileva in merito alla richiesta di referendum propositivo riguardante il quesito “Disegno di legge provinciale sulla democrazia diretta – poteri di indirizzo – potere consultivo – poteri deliberativi” che va esaminato se “l’oggetto ... rientri in una delle materie sottratte dal legislatore provinciale, nonché dalla suddetta norma costituzionale, alla legiferazione popolare. A tal uopo va rilevato che il primo dei due referendum propositivi richiesti suindicati concerne la disciplina del potere di indirizzo, di consultazione e deliberativo (c.d. democrazia diretta) in Provincia di Bolzano, per cui, non ricorrendo nella fattispecie in esame alcuno dei limiti espressamente previsti dalle surrichiamate disposizioni legislative, provinciale e costituzionale, la Commissione ritiene che non sussista alcun ostacolo che impedisca di riconoscere la legittimità della relativa richiesta.”

I giudizi citati risultano tutti da una valutazione che si basa esclusivamente su disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale, nonché ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali proprio così come le leggi regionali e provinciali che applicano la norma statutaria lo richiedono per la delibera sull'ammissibilità. Essi non ricorrono a nessun genere di interpretazioni, ma si basano su norme chiare ed esplicite.

Voler allora dedurre dal procedimento previsto per la formazione delle leggi dall'art. 47 dello Statuto di autonomia un'esclusione di tale materia dall'intervento referendario non tiene conto del fatto che queste leggi, fino a che non sia stata stabilita la formazione delle leggi con voto referendario, non possono essere realizzate diversamente se non con procedura e col voto consiliare che a loro volta sono determinati con legge costituzionale. Spetta allora alla legge consiliare a determinare le condizioni per questo tipo di formazione delle leggi e saranno esse a stabilire i limiti di ammissibilità.

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, non è altro che la condizione necessaria per rendere applicabile la nuova competenza, in quanto 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 necessario lo può fare solo il Consiglio. Ciò però non comporta in nessun modo che queste materie siano sottratte al voto referendario, ma è semplicemente la condizione necessaria affinché questo diritto politico possa essere esercitato. Questo è evidente anche alla luce del parere pro-veritate con il quale il primo firmatario del disegno di legge costituzionale, con il quale è stato introdotto l'art. 47 dello Statuto di autonomia, esprime che si può in alcun modo evincere la esclusione delle materie di cui all'art. 47, comma 2, dello Statuto di autonomia dalla ammissibilità a 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.

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 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. Come già accennato, il legislatore nazionale in veste dell'ex senatore Marco Boato come primo firmatario del disegno di legge costituzionale riguardante la modifica degli statuti di autonomia e in modo specifico le disposizioni statutarie delle province di Trento e Bolzano, deliberato in modo definitivo e entrato in vigore come legge costituzionale n. 2 del 2001, in un'interpretazione autentica ha confermato in modo chiaro che con l'aver stabilito le condizioni in base alle quali questa competenza viene applicata con legge del Consiglio provinciale, non si intendeva in nessun modo escludere la possibilità di determinare la materia in seguito anche per via referendaria (vedi allegato). Se tali leggi previste dall'art. 47 dello Statuto di autonomia, e in qual modo esse possano essere stabilite per via referendaria, rimane da determinare dal legislatore locale. Questo, nella legge in vigore, né ha escluso tale forma di legiferazione né ha dettato un procedimento particolare.

Non rientra nella competenza della commissione esprimere decisioni in base a interpretazioni del genere. Una decisione riguardante l'ammissibilità deve avvenire su basi giuridiche esplicite e univoche. Peraltro anche la legge 22/2018 stabilisce all'art. 7 che la commissione „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 ...“, cioè non sulla base di interpretazioni come lo sono p.e. giudizi della Corte Costituzionale che a loro volta vanno interpretati. L'interpretazione di basi giuridiche è prerogativa della Corte Costituzionale. Se l'esclusione delle materie previste dall'art. 47 non può essere riferita a una norma scritta, la commissione non la può affermare neppure con riferimento a una interpretazione a una sentenza della Corte Costituzionale per motivare in tal modo una inammissibilità dei quesiti. È infatti un principio della giurisprudenza della Corte Costituzionale che i limiti all'esercizio dei diritti politici possono essere solo limiti espliciti. Nel presente caso non risultano limiti formulati in modo esplicito e univoco.

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

Manca nel giudizio della commissione in forma assoluta ogni motivazione per la dichiarazione di inammissibilità del quesito riguardante la previsione della possibilità di istituire un Gran Consiglio provinciale di cittadini estratti a sorte. Il semplice fatto che il tema sia stato legiferato anche nella legge 22/2018 sulla democrazia diretta e la partecipazione, non comporta in nessun modo che questo tema debba essere sottoposto al procedimento legislativo previsto invece per gli istituti elencati tassativamente nell'art. 47 e non può cambiare la natura della norma. Il tema del Consiglio dei cittadini estratti a sorte non è incluso, ed è quindi disciplinabile con legge provinciale ordinaria.

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

Un giudizio come quello espresso dalla Commissione nel caso contestato, porta inevitabilmente a un conflitto tra poteri istituzionali.

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 disposi-

zioni 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 ci si richiama a quanto esposto nel ricorso introduttivo su questo specifico argomento.

Si deve in ogni caso segnalare una 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 che esercita il 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 che volesse introdurre un organo di controllo (composta 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 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'esplicazione della funzione legislativa prevista dalla Costituzione.

Per tutti questi motivi i ricorrenti confidano nell'accoglimento delle conclusioni già formulate in ricorso e qui riportate:

CONCLUSIONI

Voglia il Giudice adito

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

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.**

Bolzano, li 29/09/2021

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