

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

SECONDA SESSIONE

(Strasburgo, 30 maggio - 1 giugno 1995)

PARERE 2 (1995)¹

CONCERNENTE

**IL PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE N°...
DEL COMITATO DEI MINISTRI AGLI STATI MEMBRI
RELATIVA AI REFERENDUM E ALLE INIZIATIVE POPOLARI
A LIVELLO LOCALE**

¹ Discusso e approvato dalla Camera dei Poteri Locali il 30 maggio 1995 e adottato dalla Commissione Permanente del Congresso il 1° giugno 1995 (cfr. doc. CPL (2) 3 riv., Parere presentato dal Sig. M. Scacchi, Relatore)

La Camera dei Poteri Locali del CPLRE,**A.**

1. Facendo seguito alla domanda del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che ha invitato il CPLRE a formulare un parere sul progetto di Raccomandazione N°R (95)..., relativa ai referendum e alle iniziative popolari a livello locale, proposta dal CDLR;
2. Tenendo conto della Risoluzione N° 2 sui referendum locali adottata dai Ministri europei responsabili delle collettività locali all'Aja il 15 e 16 settembre 1993;
3. Richiamando la Risoluzione 101 (1978) relativa alla partecipazione degli individui alla vita pubblica locale, adottata dal CPLRE;
4. Stimando che i poteri locali sono i principali interessati e che è indispensabile elaborare politiche per la partecipazione, specialmente a livello locale, dove sono meglio percepiti, sia gli ostacoli che le numerose possibilità;
5. Constatando che una vasta categoria di cittadini prova un senso di antinomia tra i suoi desideri e le sue aspirazioni e la politica condotta dall'autorità, e che, per tale ragione, si è sviluppato un movimento a favore di una democratizzazione più spinta e di una più ampia partecipazione dei cittadini negli affari pubblici;
6. Sottolineando che, per preservare e rafforzare l'elemento democratico nell'amministrazione locale in tali condizioni, bisogna che venga fatto un nuovo sforzo più intenso per associare i cittadini alla gestione degli affari nelle loro comunità locali;
7. Considerando che i referendum locali e le iniziative popolari possono contribuire a stimolare e a ravvivare l'interesse dei cittadini per la gestione delle questioni pubbliche, nonché la loro volontà di parteciparvi e completare così' in modo più proficuo i meccanismi della democrazia rappresentativa a livello locale;
8. Considerando che, nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, la legislazione permette di organizzare dei referendum popolari, anche se tali disposizioni legali sono notevolmente dissimili per quanto riguarda le questioni che possono essere oggetto di tali referendum, le condizioni di svolgimento e lo statuto del referendum e del suo esito;
9. Considerando che il numero di paesi nei quali tale strumento di democrazia diretta fa parte integrante dell'autonomia locale da molto tempo è però molto basso;
10. Tenendo conto del fatto che, in parecchi Stati membri, altre soluzioni sono state adottate per favorire la partecipazione dei cittadini, e in particolare:

a) il decentramento di certe mansioni amministrative a livello intercomunale, per esempio grazie alla creazione di consigli di quartiere che servano come punti di riferimento per coordinare l'insieme della partecipazione, e che segnalino agli organi decisionali i desideri degli abitanti;

b) l'organizzazione di audizioni pubbliche, che offrono l'occasione di un contatto diretto tra l'autorità e i cittadini, permettendo all'una di dare informazioni sulle basi e sugli effetti eventuali della politica prescelta e mettendo a disposizione degli altri un mezzo per precisare la loro posizione in merito ai provvedimenti emanati dall'autorità;

c) la formazione, allo scopo di condurre una campagna su determinate questioni, di gruppi d'azione o di associazioni volontarie composte da cittadini che, mediante le consultazioni con l'autorità, ne attirano l'attenzione sui problemi, i desideri e delle opinioni che si manifestano nella popolazione;

11. Sottolineando che dovrebbe essere assiduamente promossa la partecipazione degli stranieri e dei gruppi minoritari negli affari locali e, in particolar modo, la loro partecipazione ai consigli di quartiere, alle audizioni pubbliche, ai gruppi di azione e ai referendum consultivi;

12. Consia dei potenziali inconvenienti rappresentati dai referendum locali e, in particolare del rischio di sottrarre parte della legittimità al carattere rappresentativo delle autorità locali;

13. Ammettendo che l'istituzionalizzazione dei referendum locali e delle iniziative popolari nel quadro di una regolamentazione può essere un mezzo adeguato per garantire l'uso appropriato di tali strumenti di democrazia diretta e limitarne i potenziali pericoli;

14. Sottolineando che l'istituzione di base che rappresenta gli interessi generali della popolazione a livello locale deve restare il comune, il quale, attraverso i suoi organi eletti, definisce gli orientamenti generali, le politiche, le scelte e le priorità ed agisce quale mediatore ed unificatore della comunità locale;

15. **Prende atto** della relazione elaborata dal Sig. Scacchi, (Relatore), riprodotta in allegato al presente testo e decide di presentarla al Comitato dei Ministri;

B.

1. **Raccomanda** che i seguenti emendamenti siano presi in considerazione per la stesura del testo finale della Raccomandazione N°..... del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa ai referendum e alle iniziative popolari a livello locale:

a) Il capoverso 4 del preambolo dovrebbe essere modificato come segue:

Considerando che il referendum locale può essere considerato come *uno degli strumenti* di partecipazione diretta,....

b) Il capoverso 8 del preambolo dovrebbe essere sostituito dai due capoversi seguenti :

Considerando tuttavia che la democrazia rappresentativa, *esercitata attraverso consigli o assemblee locali eletti democraticamente*, deve restare la base della democrazia locale, e che i referendum e le iniziative popolari non possono colmare le eventuali lacune dei meccanismi democratici;

Considerando che tali strumenti dovrebbero essere visti come tesi a rafforzare e a completare la nozione fondamentale di democrazia , che deve continuare a fondarsi sul principio della rappresentatività;

c) Il capoverso 10 del preambolo dovrebbe essere modificato nel modo seguente:

Stimando che l'istituzionalizzazione dei referendum locali e delle iniziative popolari nel quadro di una regolamentazione *puo' essere* uno dei mezzi adeguati per garantire l'uso appropriato di tali strumenti di democrazia diretta e per limitarne i potenziali pericoli;

d) Aggiungere il seguente capoverso dopo il capoverso 10 del preambolo:

Considerando ciononostante che durante la loro istituzionalizzazione tali strumenti devono essere valutati tenendo conto delle strutture giuridiche e sociali delle comunità locali del paese in questione;

e) Inserire il seguente capoverso dopo il capoverso 11 del preambolo:

Visto il Parere 2 (1995) della Camera dei poteri locali del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa;

f) Il paragrafo b della raccomandazione dovrebbe essere modificato come segue:

b. di prevedere, se del caso, *e dopo avere debitamente consultato le competenti associazioni di collettività locali*, un quadro legislativo per i referendum e/o per le iniziative popolari a livello locale, indicando i temi per i quali tali strumenti sarebbero ammessi o no, come pure il carattere consultivo o decisionale dei referendum.

g) Aggiungere alla Raccomandazione un nuovo paragrafo c., così' redatto :

c. di riconoscere che, conformemente al principio di sussidiarietà, tale quadro legislativo è di competenza di ogni Stato, e che si deve evitare l'armonizzazione delle legislazioni europee in materia .

h) Nelle linee direttrici, la prima frase del primo paragrafo dell'articolo I.2 dovrebbe essere così' modificata:

I referendum locali e le iniziative popolari dovrebbero essere organizzati dalle collettività locali *principalmente* su questioni che sono di loro competenza.

- i) La prima frase dell'articolo I.3 dovrebbe essere :

Sono normalmente le collettività locali ad avere la responsabilità d'informare correttamente la comunità locale dei rischi delle poste in gioco e delle procedure.

- j) L'ultima frase dell'articolo I.5 sarebbe così formulata:

Il conteggio finale, che costituisce l'esito positivo o negativo, dovrebbe essere oggetto di un documento esplicito, da pubblicare *sotto forma appropriata, fissata dalla regolamentazione.*

- k) Si dovrebbe modificare nel modo seguente la prima frase dell'articolo II.2:

Le questioni ammesse al referendum consultivo saranno, *in linea di massima*, tutte quelle che sono di competenza della collettività locale interessata.

- l) La prima frase dell'articolo III.2 dovrebbe essere così modificata:

Ogni progetto o decisione di competenza dell'organo deliberante locale può, *in linea di massima*, essere sottoposto a referendum decisionale.

- m) Un terzo paragrafo (sul modello dell'articolo II.2) dovrebbe venir aggiunto all'articolo III.2 :

La questione sottoposta a referendum decisionale dovrebbe essere una proposta interamente redatta (unicità di forma) e trattare di un solo tema specifico (unicità di fondo). La sua formulazione dovrebbe essere sufficientemente precisa per non prestarsi ad equivoci.

- n) La formulazione dell'articolo III.4 dovrebbe essere modificata come segue:

L'esito positivo o negativo di un referendum decisionale ha *normalmente* una portata imperativa per la collettività locale, *su riserva delle disposizioni della regolamentazione applicabile.* In particolare, la regolamentazione potrebbe fissare un tasso minimo di partecipazione perché i risultati siano dichiarati validi.

- o) La prima frase dell'articolo IV.2 verrebbe modificata nel modo seguente:

Un'iniziativa popolare può, *in linea di massima*, vertere su qualsiasi questione che rientri nelle competenze della collettività locale.

C.

Allegato

Il tema dei referendum locali è già stato molto ampiamente e molto spesso trattato dalla Conferenza dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa: il progetto di raccomandazione preparato dal CDLR ben corrisponde al contenuto dei dibattiti che si sono svolti in seno alla Conferenza e alle conclusioni che quest'ultima ha adottato a più riprese; il parere globale del Congresso sul presente testo è di conseguenza positivo. In relazione ai "considerando" della raccomandazione, è opportuno sottolineare alcuni punti:

- 1) Il Consiglio d'Europa è composto di Stati la cui superficie, popolazione, struttura politica sono molto diverse tra gli uni e gli altri; tali differenze riguardano anche le istituzioni a livello locale: di conseguenza, pur raccomandando la fondatezza, sotto certe condizioni, del ricorso agli strumenti della democrazia diretta, è utile giudicare tali strumenti nell'ambito della struttura giuridica e sociale delle collettività locali;
- 2) Si deve sottolineare, come lo fa detto progetto di raccomandazione, "che la democrazia rappresentativa deve restare la base della democrazia locale": ne deriva che il referendum e l'iniziativa popolare non possono in ogni modo supplire ai difetti del sistema democratico. Devono essere considerati come dei mezzi supplementari e complementari rispetto al concetto di base della democrazia, che deve permanere fondata sul principio della rappresentatività (tranne evidentemente nelle collettività molto piccole, che, d'altronde, dovrebbero scomparire mediante processi di fusione).
- 3) Si deve fare una distinzione tra il referendum e l'iniziativa. Il referendum consiste in linea di massima nell'offrire la facoltà ai cittadini, mediante un certo numero di firme, di sottoporre all'insieme degli elettori una decisione presa dall'organo legislativo. Si tratta, in un certo modo, di un mezzo negativo, poiché mette in causa una decisione presa dai rappresentanti della comunità. E' soprattutto con la pratica del referendum che si possono constatare gli inconvenienti indicati nel progetto di raccomandazione, in particolare il pericolo che un ricorso troppo frequente a tale strumento nuoccia alla legittimità e al prestigio del parlamento locale.

L'iniziativa locale permette per contro ad un certo numero di cittadini di proporre al corpo elettorale una nuova regolamentazione in vari campi, oppure di preparare l'esecuzione di certe opere pubbliche. In tal senso, è un mezzo d'azione positivo.

L'iniziativa popolare presenta meno pericoli di manipolazione e di sfruttamento demagogico rispetto al referendum: in virtù del suo carattere positivo, non può essere presa unicamente da cittadini scontenti, per ragioni che non hanno spesso nulla a che vedere con la questione sottoposta a votazione. La decisione degli elettori rischia quindi molto meno di essere sviata dal suo vero scopo.

4) E' ovvio che il referendum non deve essere altro che uno dei mezzi per garantire la partecipazione del cittadino alla gestione degli affari pubblici. Esistono infatti altre possibilità per tale partecipazione diretta: l'informazione dei cittadini, la consultazione degli amministrati mediante la convocazione di conferenze e di assemblee su certi temi o su certi progetti previsti dall'autorità, l'organizzazione della comunità locale tramite assemblee e comitati di quartiere, il diritto di petizione, la partecipazione nella gestione di certe attrezzature ed infrastrutture, ecc.

Tali forme di partecipazione possono essere molto più efficaci dei referendum, per la realizzazione della democrazia locale.

