



**TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLZANO**

**Seconda Sezione Civile**

Il Tribunale di Bolzano, in composizione collegiale, nelle persone dei Giudici:

- |                         |                  |
|-------------------------|------------------|
| - dott.ssa Daniela Pol  | Presidente       |
| - dott. Morris Recla    | Giudice          |
| - dott.ssa Giulia Rossi | Giudice relatore |

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nel procedimento iscritto *sub* R.G. n. 4061/2020 *ex art.* 702*bis* c.p.c., promosso da:

**COMITATO DEI PROMOTORI DI DUE DISTINTE INIZIATIVE REFERENDARIE  
COMPOSTE DALLE SEGUENTI PERSONE, CITTADINI ED ELETTORI DELLA  
PROVNCIA 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 Andres e Vieider Josef**, quali componenti del comitato dei promotori delle iniziative referendarie;

tutti domiciliati presso l'associazione "Iniziativa per più democrazia / Initiative für mehr Demokratie" in Bolzano, via Argentieri n. 15;

- ricorrenti -

contro

**PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO** (P. IVA: 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, giusta delega in calce alla comparsa di costituzione e risposta, congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avvocati Renate von Guggenberg, Laura Fadanelli, Alexandra Roilo, Jutta Segna e Lukas Plancker, ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Provincia, con sede in Bolzano, Piazza Silvius Magnago n. 1;

- convenuti -

**PUBBLICO MINISTERO** (partecipazione necessaria ai sensi dell'art. 22 d.lgs. 150/2011);

- intervenuto -

**In punto: impugnazione della decisione della Commissione per i procedimenti referendari dd. 20/10/2020 avente ad oggetto l'inammissibilità delle due iniziative referendarie dd. 14.09.2020 sub Prot. n. 12.13/610276 e Prot. n. 12.13/610277.**

Causa trattenuta in decisione all'udienza dd. 21.10.2021 sulle seguenti conclusioni:

per parte ricorrente COMITATO DEI PROMOTORI DI DUE DISTINTE INIZIATIVE REFERENDARIE: *“Voglia il Giudice adito, previo annullamento e disapplicazione della decisione della commissione dd. 20.10.2020 dichiarare ammissibili entrambi i quesiti referendari per 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 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”.*

per parte convenuta PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO e COMMISSIONE PER I PROCEDIMENTI REFERENDARI: *“Voglia l’Ill.mo Giudice adito, contrariis reiectis, 1. In via principale, per le causali tutte in narrativa, rigettare le domande tutte ex adverso proposte nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano e nei confronti della Commissione per le iniziative referendarie con conferma della valutazione di inammissibilità dell’iniziativa referendaria concretamente proposta; 2. spese, diritti, onorari ed accessori di legge oltre ad oneri sociali riflessi nella misura di legge dovuta del 23,84% (INPDAP 23,80%, INAIL 0,04%) sulle voci gravate integralmente rifiusi; 3. in via istruttoria: trattandosi di questione di mero diritto, non si formulano istanze istruttorie e prove orali, e ci si limita a depositare la documentazione afferente al caso concreto.”*

per parte intervenuta PUBBLICO MINISTERO: *“Il Pubblico Ministero si associa alle conclusioni della Provincia Autonoma di Bolzano.”*

**1.** Con ricorso ex art. 702bis c.p.c. dd. 24.11.2020 il Comitato dei Promotori di due iniziative referendarie citava in giudizio la Provincia Autonoma di Bolzano e la Commissione per i procedimenti referendari nominata con deliberazione della Giunta provinciale n. 707 dd. 22/09/2020 (per brevità, “Commissione”) impugnando la decisione del 20.10.2020, con cui

quest'ultima aveva dichiarato inammissibili le due richieste di referendum propositivo presentate in data 14.09.2020, una concernente la *“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”* (Prot. n. 12.13/610276) ed una relativa alla *“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”* (Prot. n. 12.13/610277). Ritenuta tale decisione viziata per una serie di ragioni sotto meglio specificate, chiedeva, in via principale, l’annullamento e la disapplicazione della decisione della Commissione dd. 22.10.2020 con conseguente dichiarazione di ammissibilità dei due requisiti referendari o, in subordine, perlomeno, di quello relativo all’istituzione dell’Istituto Gran Consiglio dei cittadini, nonché, in via di ulteriore subordine, la dichiarazione che l’art. 7 L.P. 22/2018 attribuisce alla Commissione funzioni e poteri in conflitto di attribuzione rispetto alle competenze proprie della Corte costituzionale e determina una disegualianza tra potere legislativo esercitato dal popolo e potere legislativo esercitato dagli altri organi istituzionali.

Con comparsa di costituzione e risposta dd. 26.02.2021 si costituiva la Provincia Autonoma di Bolzano, chiedendo il rigetto delle domande avversarie, con conseguente conferma della decisione della Commissione nel senso della inammissibilità delle due iniziative referendarie di cui è causa.

All’udienza dell’11.03.2021 parte ricorrente, sottolineata in particolare la natura propositiva del referendum *de quo*, lo riteneva sottratto ai limiti di ammissibilità elaborati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 16/1978 con riferimento ai referendum abrogativi *ex art. 75 Cost.*

Con ordinanza dd. 08.04.2021 il Giudice istruttore sollevava la questione relativa alla titolarità da parte della Commissione per i procedimenti referendari di una propria soggettività giuridica, dando termine alle parti, nonché al Pubblico Ministero (la cui partecipazione obbligatoria è prevista dall’art. 22 d.lgs. 150/2011), per prendere posizione. Il Pubblico Ministero, qualificata con parere dd. 12.04.2021 la Commissione come un organo della Provincia, ne escludeva la capacità giuridica di stare in giudizio. Nello stesso senso concludevano altresì il Comitato dei Promotori e la Provincia Autonoma.

All’udienza del 10.06.2021 le parti chiedevano fissarsi udienza per la precisazione delle conclusioni ed il Giudice assegnava loro termine sino al 30.09.2021 per il deposito di note conclusive.

All’udienza del 21.10.2021 le parti precisavano le conclusioni come sopra riportate ed il Giudice rimetteva la causa al collegio per la decisione e mandava gli atti al Pubblico Ministero per le sue conclusioni.

In data 22.10.2021 il Pubblico Ministero si associava alle conclusioni della Provincia autonoma di Bolzano.

2. La vicenda sottesa al presente procedimento può essere riassunta nei seguenti termini.

In data 14.09.2020 i Promotori presentavano due richieste di referendum propositivo ai sensi dell'art. 3 L.P. 22/2018, una concernente la *“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”* (Prot. n. 12.13/610276) ed una relativa alla *“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”* (Prot. n. 12.13/610277).

La Commissione per i procedimenti referendari formulava riserva in ordine all'ammissibilità di entrambi i quesiti, ipotizzando la loro contrarietà alla Costituzione ed allo Statuto speciale.

La riserva veniva inoltrata, in data 07.10.2020, dall'Ufficio affari istituzionali della Provincia al Comitato dei promotori, il quale, in data 10.10.2020, presentava controdeduzioni, esaminate poi dal Comitato, che, con provvedimento dd. 20.10.2020, dichiarava l'inammissibilità dei due quesiti.

Osservava in particolare la Commissione come, nella valutazione circa l'ammissibilità dei quesiti referendari, la stessa sia tenuta a valutare, oltre ai profili espressamente contemplati dagli artt. 7 e 4 L.P. 22/2018, anche i limiti individuati dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost. n. 16/1978), secondo la quale sono inammissibili quesiti contenenti una pluralità di domande eterogenee, dunque privi di una *“matrice razionalmente unitaria”*, le richieste concernenti atti legislativi aventi forza di legge costituzionale ed atti legislativi con una particolare forza passiva, le richieste aventi ad oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato nonché le 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”*. Richiamava poi la giurisprudenza costituzionale successiva, la quale avrebbe esteso detta valutazione sia alla struttura formale del quesito che al suo contenuto sostanziale, ammettendo altresì un vaglio preventivo di legittimità.

In applicazione di tali principi al caso di specie, rilevava la Commissione come l'art. 47, co. 2, D.P.R. 670/1972 delinei una procedura speciale per l'adozione ed il controllo delle leggi statutarie ed attribuisca a tali leggi la competenza ad innovare le disposizioni di rango costituzionale contenute nello Statuto stesso, con conseguente preclusione a modifiche della legge statutaria mediante iniziative referendarie. Conformandosi al proprio precedente orientamento, ribadiva 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".*

Avverso tale decisione proponevano ricorso, instaurando il presente giudizio, i Promotori, i quali affermavano che essa avrebbe violato i diritti politici degli elettori per i seguenti motivi:

- 1) Eccesso di potere, travisamento dei fatti e difetto di motivazione, sia in quanto la Commissione, essendo titolare di un potere amministrativo di controllo, si sarebbe dovuta fermare ad un controllo sulla regolarità dei quesiti in base alla legge, senza potersi spingere sino ad un giudizio preventivo di costituzionalità, di carattere giurisdizionale e spettante alla sola Corte costituzionale, sia in quanto nessuna norma vieterebbe le proposte referendarie relativamente a leggi approvate dall'organo legislativo con maggioranza assoluta;
- 2) Violazione del principio di indipendenza e autonomia del potere legislativo secondo la Costituzione e della funzione della Corte costituzionale, per non essersi la Commissione limitata ad un controllo *ex artt. 4 e 7 della L.P. 22/2018* ed avere svolto un giudizio di ammissibilità sulla base della giurisprudenza costituzionale, peraltro elaborata in relazione ai referendum abrogativi di leggi *ex art. 79 Cost.*, così di fatto operando un controllo di costituzionalità preventivo ed invadendo la sfera riservata alla Corte costituzionale;
- 3) Interpretazione arbitraria dell'art. 47 dello Statuto di Autonomia, contraria alla ragione della norma ed alla volontà del legislatore, poiché la previsione di una procedura di approvazione della legge sui referendum a maggioranza assoluta si riferirebbe solo alla regolamentazione dei procedimenti referendari e non all'ammissibilità di un'iniziativa popolare in detta materia;
- 4) Assoluto difetto di motivazione in ordine alla esclusione della richiesta di referendum prot. n. 12.13/619276, in quanto la motivazione circa l'inammissibilità del quesito relativo alla modifica della L.P. 22/2018 sugli strumenti di democrazia diretta non sarebbe applicabile anche al quesito relativo all'istituzione del Gran Consiglio dei cittadini;
- 5) Violazione del principio di indipendenza e autonomia del potere legislativo e della funzione della Corte costituzionale, dovendo la valutazione di ammissibilità del quesito consistere in un controllo interno amministrativo e non giurisdizionale;
- 6) Eccezione di incostituzionalità, tanto per conflitto tra poteri istituzionali o organi dello Stato ai sensi dell'art. 134, dal momento che l'art. 108 Cost. pone una riserva di legge sulla dichiarazione di *"conformità della richiesta referendaria alle disposizioni della*

*Costituzione, dello Statuto speciale [...]” di cui all’art. 7 L.P. 22/2018 come materia riservata alla Corte costituzionale, quanto per ineguaglianza tra le ipotesi di esercizio del potere legislativo da parte del popolo e da parte degli altri organi istituzionali.*

Rilevava al contrario parte convenuta come il vaglio di ammissibilità debba essere condotto, da parte della Commissione, anche sulla base di *“una serie di cause inesprese, previamente ricavabili dall’intero ordinamento costituzionale”* (cfr. Corte cost. 16/1978), sostenendo pertanto la correttezza dell’operato di questa. Dal momento che l’art. 47, co. 2, dello Statuto speciale – da considerarsi norma costituzionale – prevede casi tassativi in cui è richiesto un procedimento rafforzato sia per la approvazione che per la modifica e l’abrogazione della legge provinciale, tra cui *“l’esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo”*, in tale materia non sarebbe possibile un referendum popolare, se non nei limiti e nei termini legislativamente previsti, nella specie non rispettati.

Inoltre, le iniziative referendarie in parola, formalmente qualificate come propositive, di fatto si sarebbero rivelate anche parzialmente modificative ed abrogative della L.P. 22/2018, sicché esse incorrerebbero nell’ulteriore limite, posto dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 16/1978, di inammissibilità di referendum abrogativi su leggi costituzionali e su leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato.

**3.** Chiarite in questi termini le posizioni e le argomentazioni delle parti del presente procedimento e prima di passare al merito della questione, un punto merita di essere preliminarmente affrontato.

Con particolare riferimento alla titolarità da parte della Commissione per i procedimenti referendari di una propria soggettività giuridica, una tale soggettività va esclusa. In effetti, la disciplina relativa alla Commissione di cui all’art. 6 L.P. 22/2018 e, segnatamente, le funzioni ad essa assegnate, la sua composizione (tre magistrati, coadiuvati dal direttore della ripartizione provinciale Servizi centrali o da persona da esso incaricata) nonché le modalità di nomina della stessa (da parte della Giunta provinciale, di intesa con i Presidenti del Tribunale, della sezione regionale di controllo della Corte dei conti e della Sezione autonoma del TAR), depongono nel senso della sua natura di organo, sebbene peculiare, della Provincia. Deve quindi ritenersi che essa sia priva di una propria soggettività giuridica e, pertanto, di una propria legittimazione processuale, con la conseguenza che essa non può essere considerata parte del presente giudizio.

Ciò chiarito, per questioni di sistematicità ed organicità i motivi di ricorso saranno accorpati in ragione dell’oggetto.

**3.2.** Con riferimento ai motivi di impugnazione di cui ai nn. 1, 2, 5 e 6, la questione consiste nell'individuazione dei confini del potere della Commissione nella valutazione dei quesiti referendari.

Al tal fine si rende necessario partire dall'analisi del dato normativo, ovverosia della L.P. 22/2018, la quale disciplina, per l'appunto, il procedimento referendario a livello provinciale.

In punto di ammissibilità dei referendum, viene innanzitutto in rilievo l'art. 4, il quale esclude iniziative referendarie in determinati ambiti, quali:

- 1) le leggi tributarie e di bilancio;
- 2) la disciplina degli emolumenti spettanti al personale e agli organi della Provincia;
- 3) gli argomenti e le norme che garantiscono i diritti dei gruppi linguistici, delle minoranze etniche e sociali.

Vi è, inoltre, l'art. 7, secondo cui la verifica di ammissibilità della Commissione per i procedimenti referendari concerne:

- 1) la competenza provinciale sulla materia oggetto del referendum;
- 2) la conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali;
- 3) il rispetto dei requisiti e dei limiti previsti dalla Legge Provinciale stessa.

La legge provinciale, quindi, attribuisce alla Commissione il potere-dovere di controllare che le richieste referendarie rispettino la Costituzione e lo Statuto speciale, oltreché i limiti derivanti dal diritto sovranazionale ed internazionale. Ciò rende possibile una prima, ma fondamentale, considerazione: il vaglio di ammissibilità in discorso consiste, tra l'altro, in un controllo di conformità dell'istanza rispetto alla normativa che fonda e rappresenta la struttura fondamentale del nostro ordinamento, ovverosia la Costituzione, a livello centrale, e lo Statuto speciale, a livello locale. Già tale rilievo induce a ritenere che quello della Commissione non possa risolversi in un mero controllo "amministrativo" o "procedurale", come ritenuto dai ricorrenti. La valutazione demandata alla Commissione non può e non deve risolversi in una mera lettura formale e statica del singolo dato normativo, richiedendo, per sua natura, un'attività ermeneutica volta a considerare l'ordinamento nel suo complesso, per come vive nell'interpretazione giurisprudenziale. Di conseguenza, del tutto legittimo è il controllo esercitato nel caso di specie dalla Commissione, la quale, partendo dalla disciplina provinciale, ha operato un controllo di conformità delle richieste referendarie rispetto al sistema – costituzionale e statutario – inteso nella sua globalità.

Tale conclusione trova peraltro ulteriori conferme.

È infatti la composizione stessa della Commissione a deporre in tal senso. Il fatto che essa sia costituita da tre giudici (in particolare, uno ordinario, uno contabile ed uno amministrativo) fa

ragionevolmente ritenere che, alla luce delle particolari professionalità coinvolte, l'idea del legislatore provinciale non fosse quella di un mero controllo amministrativo, bensì di un controllo ulteriore e ben più ampio.

Del resto, trattandosi di garantire il rispetto della Costituzione e dello Statuto che, come detto, fondano la struttura portante del nostro sistema giuridico, è evidente come il vaglio di ammissibilità *de quo* non possa limitarsi ad una sola verifica procedurale, ma richieda inevitabilmente una verifica più stringente. È peraltro logico che tale verifica debba operare sin dal principio dell'*iter* referendario, apparendo paradossale come, per ipotesi, una iniziativa *ab origine* in contrasto con la Costituzione o lo Statuto, non possa essere da subito arrestata, ciò soltanto sulla base della ritenuta natura amministrativa del controllo attribuito ad una Commissione di giudici e nonostante la previsione legislativa del loro compito di verificare il rispetto di tale normativa fondamentale.

Inoltre, il citato art. 7 prevede altresì che la Commissione controlli il rispetto dei requisiti e dei limiti previsti dalla Legge Provinciale. Ebbene, una simile disposizione può semmai essere letta come attributiva di un potere di controllo strettamente procedurale, da intendersi come semplice verifica della sussistenza dei presupposti normativamente previsti e della non eccedenza rispetto alle limitazioni ivi contemplate. Appaiono però al contempo evidenti, già soltanto a livello letterale, le differenze tra una verifica di *“conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali”* ed una relativa *“ai requisiti e ai limiti previsti dalla presente legge”*.

Analoga considerazione vale per il controllo di corrispondenza tra formulazione breve del quesito e del testo completo, di cui all'art. 5, controllo questo sì che può dirsi di carattere formale o amministrativo, nel senso inteso dai ricorrenti.

Infine, vale la pena soffermarsi sulla complessiva disciplina del procedimento referendario di cui alla L.P. 22/2018, al fine di comprendere se, al di là degli appena analizzati poteri attribuiti alla Commissione, siano eventualmente contemplati analoghi controlli in capo ad altri soggetti che possano, in qualche modo, sovrapporsi ai primi. Se così fosse, bisognerebbe allora concludere che, come sostenuto dai ricorrenti, le attribuzioni della Commissione presentano carattere amministrativo e che, quindi, essa dovrebbe limitarsi ad un controllo esclusivamente procedurale. Diversamente, laddove non fosse previsto un ulteriore vaglio di ammissibilità in senso stretto, che garantisca la conformità dell'iniziativa referendaria alle norme fondamentali dell'ordinamento, dovrà ritenersi confermata la sopra descritta portata dei poteri di verifica in questione.

Ebbene, dopo la presentazione della richiesta referendaria all'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale (art. 3) ed il controllo di competenza della Commissione dei giudici (artt. 4, 5, 6 e 7), laddove la decisione fosse quella di ammissibilità, si procede alla raccolta delle firme (art. 8) e,



successivamente, ad un controllo di procedibilità da parte della ripartizione provinciale Servizi centrali (art. 9), il quale consiste, in particolare, nella verifica della regolarità delle firme raccolte e nel loro conteggio nonché dell'eventuale abrogazione o modifica della legge o della singole disposizioni di legge oggetto del referendum. Ebbene, a tale ultimo controllo è certamente possibile riconoscere natura amministrativa o, più propriamente, procedurale, non soltanto perché, come emerge dalla rubrica della norma, si tratta di un "esame di procedibilità", ma anche perché, come si desume dal testo stesso, esso si risolve nella formale verifica della regolarità e del numero delle firme e dell'attuale persistente vigenza della normativa in questione, tanto da essere materialmente svolto dall'amministrazione, essendo la Commissione dei giudici chiamata ad intervenire soltanto qualora debba dichiarare l'improcedibilità del referendum, appunto *"nel caso in cui non sia stato raggiunto il numero minimo di firme valide necessarie o la legge o singole disposizioni di legge da sottoporre a referendum siano state nel frattempo abrogate o modificate nei loro contenuti essenziali"*. Qualora, invece, il controllo procedurale avesse esito positivo, gli atti saranno inoltrati all'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale o al presidente della Provincia, che provvederà ad indire il referendum. Ciò significa, dunque, che non ci saranno ulteriori controlli di conformità costituzionale e statutaria della richiesta referendaria. E ciò significa, altresì, che non vi è alcun conflitto reale tra controllo operato dalla Commissione e controllo spettante alla Corte costituzionale, se non altro per il fatto che, nella procedura referendaria *de qua*, la Corte costituzionale non è coinvolta, sicché, non solo sarebbe ipotizzabile un duplice (ed uguale) vaglio di ammissibilità svolto in applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale – che, a dire dei ricorrenti, non sarebbero invece utilizzabili dalla Commissione dei giudici nella procedura in discorso – ma, addirittura, se un siffatto controllo non fosse esercitato nemmeno dalla Commissione, finirebbe per mancare del tutto.

In definitiva, è la procedura referendaria stessa, per come prevista e strutturata dalla legge provinciale, che induce inevitabilmente a concludere nel senso che il controllo di ammissibilità attribuito alla Commissione per i procedimenti referendari non può e non deve limitarsi ad un vaglio procedurale e amministrativo, ma deve concretizzarsi in una valutazione giuridica di effettiva e complessiva conformità della richiesta di referendum alla Costituzione ed allo Statuto.

Per le ragioni esposte non si ritiene condivisibile la censura mossa dai ricorrenti alla Commissione per i procedimenti referendari per avere effettuato un giudizio preventivo di costituzionalità, invadendo l'ambito di competenza della Corte costituzionale, avendo questa invece correttamente esercitato il controllo previsto dagli artt. 4 e 7 della L.P. 22/2018, normativa che impone, appunto, di verificare la conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione e dello Statuto speciale.

Ricostruita, in questi termini, la portata dei poteri conferiti dalla L.P. 22/2018 alla Commissione, le censure di cui ai nn. 1, 2, 5 e 6 del ricorso devono essere rigettati.

**3.3.** Il motivo n. 3 si riferisce all'interpretazione dell'art. 47 del D.P.R. 670/1972, nel senso di verificare se la procedura aggravata ivi prevista si riferisca soltanto alla disciplina dei procedimenti referendari ovvero anche all'iniziativa popolare in tali materie.

L'art. 47 dello Statuto speciale (D.P.R. 670/1972) prevede che *“[...] la legge provinciale, approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della provincia e, specificatamente, [...] l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo”* (comma 2), che, in relazione a tali leggi provinciali, *“[...] il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione”* (comma 4), che esse *“[...] 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”* (comma 5), ma che, *“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”* (comma 6).

Dalla lettera della norma appena richiamata si evince chiaramente come il diritto di iniziativa popolare previsto dalle leggi provinciali ed il referendum siano regolati da una disciplina speciale, connotata da peculiari garanzie nonché da precisi limiti e controlli. Più nel dettaglio, la relativa disciplina è innanzitutto devoluta ad uno specifico ed esclusivo soggetto istituzionale, essendo prevista la competenza esclusiva del Consiglio provinciale. Inoltre, essa deve essere adottata secondo un procedimento aggravato, in cui è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio provinciale stesso. Quanto ai controlli, da un lato, essa può essere eventualmente soggetta, su iniziativa del Governo, a questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, entro 30 giorni dalla pubblicazione (art. 47, co. 4), e, dall'altro, può essere eventualmente sottoposta a referendum provinciale, entro 3 mesi dalla pubblicazione (art. 47, co. 5 e 6). Evidenti sono le differenze rispetto alla procedura ordinaria prevista per le leggi provinciali concernenti materie diverse da quelle espressamente indicate all'art. 47, co. 2.

Conseguenza di una simile previsione è, in primo luogo, che, se nelle materie in questione la disciplina è emanabile soltanto dal Consiglio provinciale, soltanto da esso sarà anche modificabile o abrogabile. Posta in questi termini una competenza esclusiva in capo al predetto organo, da parte di

una legge, quale è la normativa statutaria, di rango costituzionale, chiara è la preclusione di iniziative referendarie aventi ad oggetto il disposto di cui alla L.P. 22/2018 sulla “democrazia diretta, partecipazione e formazione politica”. Se così non fosse, infatti, si avrebbe una deroga – normativamente non prevista e, come tale, inammissibile – alla competenza esclusiva del Consiglio provinciale ed alla relativa procedura aggravata, appositamente poste da una norma di rango costituzionale.

A ben vedere, con riferimento alle leggi provinciali per cui è prevista la maggioranza assoluta e, in particolare – per ciò che ai presenti fini rileva – alle leggi provinciali concernenti il diritto di iniziativa popolare e dei referendum, è lo Statuto speciale stesso a prevedere la possibilità di indizione di referendum, ponendo tuttavia contestualmente precisi limiti, soprattutto temporali (art. 47, co. 5 e 6, D.P.R. 670/1972). Ciò significa a maggior ragione che, al di fuori delle ipotesi espressamente previste, sono precluse ulteriori analoghe iniziative popolari nelle materie *de quibus*. Peraltro, al di là del fatto che si tratti formalmente di referendum propositivo, l'effetto che esso produrrebbe sarebbe comunque quello di innovare, ma anche di modificare e, in parte, abrogare, delle disposizioni dettate dalla legge provinciale in materie per le quali è prevista, come detto, una competenza esclusiva del Consiglio provinciale secondo una procedura aggravata. In ogni caso – giova ribadirlo – gli interventi innovativi su tali fonti del diritto che risultano preclusi sono, in generale, quelli provenienti da soggetti diversi (nella specie il popolo mediante referendum) rispetto a quelli cui è normativamente riconosciuta competenza esclusiva (ossia il Consiglio provinciale), essendo di per sé quindi irrilevante il tipo di referendum utilizzato, essendo tale modalità di esercizio del potere legislativo *ab origine* preclusa.

Come chiarito dalla Corte costituzionale – con una decisione emessa a conclusione del giudizio di legittimità costituzionale di una legge regionale sul referendum consultivo relativamente ad una proposta di legge costituzionale ed i cui principi appaiono analogicamente applicabili anche al caso di specie – *“la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare. L'art. 138, secondo comma, della Costituzione non solo prevede un referendum popolare sulla legge costituzionale come ipotesi meramente eventuale, rimessa alla iniziativa di cinquecentomila elettori, cinque Consigli regionali o un quinto dei membri di una Camera, ma, ad impedire che l'intervento popolare sia svincolato dal procedimento parlamentare al quale soltanto può conseguire, circoscrive entro limiti temporali rigorosi l'esercizio del potere di iniziativa: tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione sulla Gazzetta Ufficiale. Al terzo comma, lo stesso articolo 138 preclude del tutto la possibilità di un intervento popolare quando stabilisce che "non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti", con ciò confermando*

*che la revisione costituzionale è appunto, in primo luogo, potere delle Camere. Non vuole dirsi con ciò che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica. Al contrario è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l'habitat culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione. È però indubitabile che la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare. All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene infatti 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. Se ne possono desumere due fondamentali proposizioni: la prima di esse è che il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale. La seconda è che l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti” (Corte cost. 496/2000).*

Per questi motivi è possibile concludere che, ai sensi dell'art. 7 L.P. 22/2018 in relazione all'art. 47 D.P.R. 670/1972, i due quesiti referendari oggetto del presente procedimento non siano conformi alle disposizioni dello Statuto, poiché comporterebbero la modifica di una normativa che non può essere oggetto di iniziativa referendaria.

**3.4.** Infine, nel motivo di ricorso n. 4 i ricorrenti censurano un vizio di motivazione relativamente al quesito referendario sulla *“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”* (Prot. n. 12.13/610277), rilevando che la motivazione circa l'inammissibilità del quesito relativo alla modifica della L.P. 22/2018 sugli strumenti di democrazia diretta non sarebbe applicabile anche al quesito relativo all'istituzione del Gran Consiglio dei cittadini.

Tale rilievo non coglie nel segno. Invero – per le ragioni sopra già ampiamente esposte ed alle quali integralmente si rimanda – la questione non concerne tanto l'oggetto quanto la fonte su cui il referendum andrebbe ad incidere, fondandosi e giustificandosi la declaratoria di inammissibilità dei quesiti *de quibus* sulla preclusione di una modifica della legge provinciale in questione tramite referendum. Deve pertanto concludersi che, per entrambi i quesiti, valgono le medesime considerazioni in punto di inammissibilità.

4. Per quanto concerne, infine, la richiesta formulata in via ulteriormente subordinata, concernente in realtà due profili, ovverosia un asserito conflitto di attribuzioni e l'asserita lesione del principio di uguaglianza, si osserva quanto segue.

4.1. Il rilievo secondo cui l'art. 7 della L.P. n. 22/2018 attribuirebbe alla Commissione funzioni e poteri che determinerebbero un conflitto di attribuzione rispetto alle competenze attribuite alla Corte Costituzionale ed una violazione della riserva di legge di cui all'art. 108 della Costituzione non è fondato.

Il conflitto di attribuzioni, sul quale è competente a decidere la Corte costituzionale (art. 134 Cost.) e la cui disciplina è contenuta nella L. n. 87 dell'11.03.1953, può manifestarsi quale conflitto tra i poteri dello Stato (c.d. conflitto interorganico), se *“insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali”* (art. 37), e tra Stato e Regione ovvero tra Regioni (c.d. conflitto intersoggettivo), se *“la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra Regione”* (art. 39), disciplina quest'ultima applicabile, per espressa previsione normativa (art. 42 L. 87/1953 e art. 98, co. 2, D.P.R. 670/1972), anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Affinché possa sussistere un conflitto interorganico – sulla scorta della premessa che, al fine di individuare i poteri dello Stato, non si applica la tradizionale tripartizione tra potere legislativo, giudiziario ed esecutivo, prevalendo una lettura più ampia del concetto di potere – è necessario che si tratti di soggetti cui sono costituzionalmente attribuite funzioni supreme, ovverosia idonee a determinare la volontà dello Stato, le quali siano esercitate in una condizione di indipendenza garantita dalla Costituzione. Il conflitto può manifestarsi nella forma della c.d. *vindicatio potestatis*, qualora un potere statale ritenga che una propria attribuzione costituzionalmente garantita sia stata esercitata da un altro potere statale, ovvero quale c.d. conflitto da menomazione, laddove un potere dello Stato lamenti che una propria attribuzione costituzionalmente garantita sia stata lesa da altro potere dello Stato nell'esercizio di una funzione a quest'ultimo comunque spettante. Da tali premesse si comprende come, *in primis*, a sollevare la questione debba essere il medesimo potere dello Stato che si ritenga leso in una propria attribuzione. Ora, ammesso e non concesso che la Commissione sia considerabile un organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere di appartenenza e che in questo sia altresì costituzionalmente garantito, e, anche a volere ritenere che vi sia stato un effettivo conflitto di attribuzione tra essa e la Corte costituzionale, esso non potrebbe essere sollevato da nessuno se non dai due poteri coinvolti, senza che questo Tribunale sia legittimato a sollevare una simile questione.

Analoga considerazione vale per il conflitto intersoggettivo, dove l'art. 39 l. 87/1953 è chiaro nel prevedere che solo “[...] lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato” o, come si evince dal combinato disposto degli artt. 42 L. 87/1953 e art. 98, co. 2, D.P.R. 670/1972, le Province autonome di Trento e di Bolzano – peraltro entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato) – dunque, ancora una volta, non questo Tribunale.

Inoltre, la Corte costituzionale riconosce rilievo soltanto ai conflitti reali, ossia idonei a determinare una concreta lesione nelle altrui attribuzioni, non a quelli meramente ipotetici (Corte cost., ordinanza dd. 20.12.1978, n. 84), laddove nel caso di specie, non essendo previsto alcun intervento e quindi alcun potere della Corte costituzionale nella procedura referendaria *de qua*, non si comprende come essa possa essere lesa nella propria attribuzione dal controllo esercitato dalla Commissione.

Infine, ed in ogni caso, la giurisprudenza costituzionale è consolidata nel ritenere che, salvo casi particolari (cfr. Corte cost. 161/1995, Corte cost. ord. 480/1995), gli atti legislativi e quelli ad essi equiparati siano sottratti all'ambito applicativo del conflitto di attribuzione, essendo essi soggetti al sindacato di legittimità costituzionale (si veda sul punto Corte cost. 406/1989, secondo cui “*la Corte ritiene che, in linea di principio, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato non possa ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato. Ciò non soltanto in vista della ragionevole esigenza di bilanciare la relativa latitudine della cerchia degli organi abilitati al conflitto fra poteri (non necessariamente organi costituzionali) con una più rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo del conflitto stesso. Ma soprattutto in quanto [...] la sperimentabilità del conflitto contro gli atti suindicati finirebbe con il costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale, sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati), è incentrato nel sindacato incidentale.*”).

**4.2.** Passando quindi al secondo profilo, attinente appunto alla paventata illegittimità costituzionale dell'art. 7 L.P. 22/2018, che conferirebbe alla Commissione poteri che comportano una manifesta ed ingiustificata ineguaglianza tra il potere legislativo esercitato dal popolo e potere legislativo esercitato dagli altri organi istituzionali predisposti, esso non coglie nel segno.

Come osservato da autorevole dottrina, il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, salvo che una differenziazione sia obiettivamente giustificata. In altri termini, le situazioni eguali devono essere trattate in modo eguale e quelle diverse in maniera razionalmente

diversa, quindi con il limite del principio di ragionevolezza (cfr. Corte cost. 159/1982, nella cui motivazione si legge che “*ogni discorso sull’eventuale violazione del principio di eguaglianza implica una precisa verifica, consistente nell’accertare se la «denunziata» disparità o incongruenza di trattamento risulti o non risulti fondata su presupposti che ne giustifichino razionalmente l’adozione*”).

Tanto premesso, per quanto l’ordinamento riconosca ed attribuisca al popolo determinati poteri anche in ambito legislativo, ciò non significa che il popolo debba essere equiparato in tutto e per tutto ai soggetti istituzionalmente detentori del potere legislativo, che altro non sono se non i rappresentanti eletti dal popolo. Come è la legge ad individuare i casi in cui al popolo viene riconosciuto detto potere, allo stesso tempo è la legge che ne determina le modalità ed i limiti. E se tali modalità e limiti sono differenti rispetto a quelli previsti per i soggetti che, ordinariamente, sono a ciò istituzionalmente preposti, non significa che sussista una violazione del principio di uguaglianza, bensì, più semplicemente, che, a situazioni diverse (organi istituzionali e popolo) corrispondono discipline diverse. Ma anche a volere ritenere – cosa che comunque, per le ragioni esposte, si esclude – che si tratti, invece, di situazioni analoghe (dando quindi rilievo alla semplice titolarità del potere legislativo, senza riconoscere rilievo alla natura del soggetto che lo esercita, popolo ovvero soggetto istituzionale), la semplice previsione di una differente procedura per l’esercizio di detto potere non pare in nessun modo irragionevole, non apparendo la disciplina in questa sede censurata né arbitraria né irrazionale né ingiustificata.

In concreto, quindi, se la legge provinciale prevede che la Commissione debba effettuare un determinato controllo di ammissibilità dei quesiti referendari, mentre un pari controllo non è previsto nel caso di emanazione di una legge provinciale, ciò non significa che si realizzi una diseguaglianza tra potere legislativo riconosciuto al popolo e potere legislativo riconosciuto al Consiglio provinciale, così come, a livello nazionale, non si assiste ad alcuna diseguaglianza per il semplice fatto che la Corte costituzionale eserciti un vaglio di ammissibilità rispetto alle proposte referendarie e non, invece, rispetto all’emanazione di una legge ordinaria da parte del Parlamento. Trattasi, infatti, di soggetti diversi, con competenze e compiti diversi, ciascuno operante negli ambiti, nei modi e nei limiti per esso stessi previsti dall’ordinamento.

Anche la censura di illegittimità costituzionale dell’art. 7 L.P. 22/2018 va pertanto rigettata, in quanto manifestamente infondata.

**5.** Le spese di lite seguono la soccombenza *ex art. 91 c.p.c.*

Il Comitato dei Promotori di due iniziative referendarie, nelle persone di Lausch Stephan, von Aufschneider Otto, Herz Cristina, Demichiel Erwin, Mair Sylvia, Riedl Andres e Vieider Josef, in solido tra loro, è chiamato a rifondere alla Provincia autonoma di Bolzano, nella persona del

Presidente *pro tempore*, le spese del presente giudizio liquidate come di seguito ai sensi del D.M. n. 55/2014 - Ministero della Giustizia. Nello specifico vengono in considerazione i parametri indicati per lo scaglione di valore indeterminabile a complessità alta (da € 52.001,00 a € 260.000,00), dunque € 2.430,00 per la fase di studio, € 1.150,00 per la fase introduttiva ed € 4.050,00 per la fase decisionale, con esclusione della fase istruttoria in quanto non svoltasi, e, così, complessivamente, € 8.030,00.

Le spese così liquidate ammontano ad € 8.030,00 per onorari, oltre accessori di legge e oltre ad oneri sociali riflessi nella misura di legge dovuta del 23,84% (INPDAP 23,80%, INAIL 0,04%) sulle voci gravate.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale di Bolzano decidendo definitivamente sulla domanda proposta dal Comitato referendario dei promotori di due distinte iniziative referendarie nei confronti della Provincia Autonoma di Bolzano, nella persona del Presidente pro tempore, e della Commissione per i procedimenti referendari con ricorso ai sensi dell'art. 702*bis* c.p.c. dd. 24.11.2020,

- 1) **rigetta** il ricorso;
- 2) **condanna** il Comitato dei Promotori di due iniziative referendarie, nelle persone di Lausch Stephan, von Aufschneider Otto, Herz Cristina, Demichiel Erwin, Mair Sylvia, Riedl Andres e Vieider Josef, in solido tra loro, a rifondere alla Provincia autonoma di Bolzano, nella persona del Presidente *pro tempore*, le spese del presente giudizio liquidate complessivamente in € 8.030,00 per onorari, oltre accessori di legge e oltre ad oneri sociali riflessi nella misura di legge dovuta del 23,84% (INPDAP 23,80%, INAIL 0,04%) sulle voci gravate;
- 3) **dispone** la comunicazione della presente ordinanza al presidente della giunta provinciale perché provveda alla pubblicazione del dispositivo ai sensi dell'art. 22, co. 6, d.lgs. 150/2011.

Così deciso in Bolzano, li 12/11/2021.

Il Giudice estensore  
dott.ssa Giulia Rossi

Il Presidente  
dott.ssa Daniela Pol