cr_taas-23/05/2018-0001170-A

REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL
AUTONOME REGION TRENTINO-SÜDTIROL
REGION AUTONÓMA TRENTIN-SÜDTIROL

Assessor für örtliche Körperschaften
Assessore agli enti locali
Assessëur per i enc locai

Preg.mo Signor
Cons. FILIPPO DEGASPERI
Gruppo Consiliare regionale
MoVimento 5 Stelle

filippo.degasperi@gmail.com

e, per conoscenza:

Preg.mo Signor
Dott. THOMAS WIDMANN
Presidente del Consiglio regionale

Preg.mo Signor
Dott. ARNO KOMPATSCHER
Presidente della
Regione Autonoma Trentino-Alto Adige

Oggetto: risposta all'interrogazione n. 310/XV.

L'interrogazione n. 310/XV – a firma del consigliere Filippo Degasperi – lamenta la formulazione fuorviante del quesito referendario sottoposto alle popolazioni interessate alla istituzione del Comune di Novella a seguito di fusione dei Comuni di Brez, Cagnò, Cloz, Revò e Romallo.

Il quesito referendario – utilizzando il termine "capoluogo" in riferimento a Revò – avrebbe indotto in errore gli elettori, recando danno in particolare alla comunità locale di Revò, facendo loro credere che il nuovo Comune di Novella, "*con capoluogo nell'abitato di Revò*", avrebbe concentrato nel capoluogo tutti gli uffici comunali, oltre al sindaco e alle sedute degli organi collegiali comunali.

Secondo l'interrogazione, stando alla formula referendaria non potrebbe sussistere un capoluogo del comune distinto dalla sede amministrativa; non sarebbe legittimo il decentramento degli uffici comunali su tutto il territorio comunale, né l'esercizio delle funzioni da parte del sindaco in uffici siti in località diversa dal capoluogo e neppure la previsione di sedute degli organi collegiali in località (pur sempre ricomprese nel territorio comunale, ma) diverse dal capoluogo.

La vicenda è già stata oggetto di precedente richiesta di parere agli uffici della II Ripartizione regionale. Dai quesiti posti dall'interrogazione n. 310/XV non emerge alcun elemento ulteriore – di fatto o di diritto – rispetto a tale richiesta di parere. Ci si limiterà pertanto a riportare la risposta già fornita dagli uffici regionali.

Si ritiene utile, in primo luogo, richiamare brevemente alcune disposizioni normative che, ben prima dell'istituzione del Comune di Novella, e dunque in tempi non sospetti e in termini generali, rendono ragione della legittimità del procedimento di istituzione del nuovo comune e in particolare del (sub)procedimento referendario in questione.

Per quanto attiene ai concetti di "capoluogo" e "sede" comunale, l'articolo 2 ("*Sede del Comune e Capoluogo*") del Regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni approvato con DPG.R 19 gennaio 1984, n. 6/L (norma tuttora in vigore ai sensi dell'articolo 63 della legge regionale n. 1/1993) così definisce il "capoluogo" e la "sede" del Comune:

"Gli organi comunali esercitano normalmente le loro funzioni nella sede del Comune.

È capoluogo del Comune l'abitato in cui si trova la sede comunale."

In termini del tutto analoghi, il terzo comma dell'articolo 84 del Testo unico degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267) individua il capoluogo del comune nella località in cui si trova la sede dell'ente.

Per quanto riguarda la disciplina delle riunioni degli organi collegiali comunali, se è vero che tradizionalmente e per solito gli organi comunali esercitano le loro funzioni nella sede comunale (a tale proposito il citato articolo 2 del Regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni approvato con D.P.G.R. 19 gennaio 1984, n. 6/L utilizza l'avverbio "*normalmente*": "*Gli organi comunali esercitano normalmente le loro funzioni nella sede del Comune*"), la legge non esclude affatto la possibilità di riunire giunta o consiglio in località diverse. Né, tantomeno, impone al sindaco – organo monocratico – di esercitare le proprie funzioni esclusivamente presso la sede comunale. Sarebbe una limitazione del tutto immotivata, trattandosi di un organo monocratico che per sua natura non richiede – ovviamente – disciplina alcuna relativamente al luogo, ai termini alle modalità di convocazione.

Nell'ambito dell'autonomia normativa comunale (articolo 1 del Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige approvato con DPReg. 1 febbraio 2005 n. 3/L e s.m.) spetta dunque allo Statuto comunale prevedere la possibilità che le sedute degli organi collegiali si svolgano in località diverse dalla sede del comune, purché queste si trovino all'interno del territorio comunale. Mentre il Sindaco può senz'altro esercitare le proprie funzioni presso uffici situati in località del comune diverse dal capoluogo.

Quanto agli aspetti organizzativi e di dislocazione sul territorio degli uffici comunali, non si può condividere l'impostazione dell'interrogazione n. 310/XV che – a partire dal quesito referendario che stabiliva il capoluogo del nuovo Comune di Novella "*nell'abitato di Revò*" – ritiene illegittima ogni modalità organizzativa diversa da quella della concentrazione degli uffici e servizi fino a postulare la coincidenza tra organizzazione "logistica" comunale e definizione legale del capoluogo del comune.

Al contrario, la dislocazione degli uffici comunali potrà senz'altro avvenire, nell'ambito dell'autonomia organizzativa e amministrativa riconosciuta agli enti locali dal quarto comma dell'articolo 1 del TULROC, sulla base di criteri macro-organizzativi che non comportino necessariamente l'accentramento degli uffici e dei servizi nella sede comunale (sulla base di considerazioni di – presunta – maggiore efficacia), ma privilegino altresì il decentramento, la partecipazione popolare alla vita politico-amministrativa e la "prossimità" dell'amministrazione alle

comunità locali che insieme costituiscono il (nuovo) comune. Principi generali, questi ultimi, esplicitamente affermati, accanto ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, dal TULROC (articolo 4).

Quanto al referendum consultivo che ha visto gli elettori approvare la fusione dei Comuni di Brez, Cagnò, Cloz, Revò e Romallo nel nuovo Comune di Novella, il quesito referendario era formulato in termini chiari e inequivocabili e recava in sé tutti gli elementi essenziali che devono essere sottoposti alle popolazioni interessate ai sensi dell'articolo 133, secondo comma della Costituzione ("*La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*") e dall'articolo 7, primo comma dello Statuto di autonomia ("*Con leggi della Regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni*").

Come si può agevolmente constatare, il quesito sottoposto nella giornata di domenica 22 maggio 2016 agli elettori del Comune di Revò:
È d'accordo l'elettore/l'elettrice che il Comune di Revò sia unificato e fuso dal 1° gennaio 2020 con i Comuni di Brez, Cagnò, Cloz e Romallo in un nuovo Comune denominato "Novella" con capoluogo nell'abitato di Revò?"

riportava chiaramente il termine iniziale ("*dal 1° gennaio 2020*") dell'unificazione e fusione dei comuni esistenti; enumerava i comuni destinati a fondersi ("*Brez, Cagnò, Cloz e Romallo",* oltre a *"Revò"*); la denominazione ("*Novella*") e il capoluogo ("*nell'abitato di Revò*") del nuovo Comune.

Il quesito referendario, correttamente, non faceva cenno agli aspetti organizzativi della dislocazione degli uffici e neppure alle modalità/località di riunione degli organi collegiali del comune.

Si tratta di aspetti che trovano la loro disciplina nello Statuto e nei Regolamenti di organizzazione comunali, secondo gli accordi tra le amministrazioni locali che hanno dato avvio al processo di fusione e nel rispetto dei principi (di decentramento, partecipazione, prossimità) stabiliti dalla legge regionale istitutiva del nuovo comune (v. in particolare articolo 2 della legge regionale 19 ottobre 2016, n. 11).

La ragione dell'esclusione di tali aspetti dal quesito referendario è facilmente comprensibile: nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge istitutiva del nuovo comune, gli aspetti logistico-organizzativi potranno essere oggetto, in futuro, di adeguamenti e modifiche, secondo le necessità che dovessero emergere. Ove tali modalità organizzative fossero state cristallizzate nel quesito referendario, ogni futuro adeguamento, ancorché minimo, avrebbe richiesto una nuova consultazione popolare.

La legittimità e correttezza di tale impostazione è stata autorevolmente – e sia pur indirettamente – confermata dalla Corte costituzionale, nella recente sentenza 13 marzo 2014, n. 44, laddove (v. Capo 7 della sentenza) la Consulta ha chiaramente affermato che le modalità di esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici da parte dei comuni non presentano alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni.

Dunque, mentre l'istituzione di nuovi Comuni, o la modifica delle loro circoscrizioni, richiedono indubbiamente la consultazione referendaria delle popolazioni interessate, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione (e, per quanto ci riguarda, ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto speciale), è altrettanto certo che le modalità di esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici (compresi gli aspetti organizzativi della dislocazione degli uffici comunali) non devono essere oggetto del quesito referendario attraverso il quale le popolazioni interessate sono chiamate a esprimersi.

In conclusione, ai quesiti posti dall'interrogazione n. 310/XV si può rispondere come segue:

1) la formulazione del quesito referendario riportava chiaramente tutti gli elementi richiesti dalla normativa ai fini dell'espressione della volontà popolare circa l'ipotesi di fusione dei Comuni di Brez, Cagnò, Cloz, Revò e Romallo in un nuovo Comune denominato "Novella", a far data dal 1° gennaio 2020, con capoluogo nell'abitato di Revò. Né il termine "capoluogo" può essere considerato fuorviante rispetto alla "sede legale" del nuovo comune;
2) al contrario, se il capoluogo del nuovo Comune di Novella fosse ora stabilito a Romallo – non sarebbe rispettata la chiara ed univoca volontà espressa dalle popolazioni interessate nel referendum del 22 maggio 2016;
3) il capoluogo del nuovo Comune di Novella è stabilito dall'articolo 2 ("*Capoluogo e sede del Comune*") della legge regionale 19 ottobre 2016, n. 11 "*Istituzione del nuovo Comune di Novella mediante la fusione dei Comuni di Brez, Cagnò, Cloz, Revò e Romallo*" nell'abitato di Revò, conformemente ai risultati referendari.

Con i migliori saluti.

- dott. Josef Noggler -
[Firmato digitalmente]

Questo documento, se trasmesso in forma cartacea, costituisce copia dell'originale informatico firmato digitalmente, valido a tutti gli effetti di legge, predisposto e conservato presso questa Amministrazione (D. Lgs 82/05). L'indicazione del nome del firmatario sostituisce la sua firma autografa (art. 3 D. Lgs. 39/93).

Universitätsplatz, 3 / Piazza Università, 3 / Plaza Università, 3 - I - 39100 BOZEN / BOLZANO / BULSAN
Tel 0471 322140-41-44 – Fax 0471 322145 – e-mail: josef.noggler@region.tnst.it

CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENTINO - ALTO ADIGE
REGIONALRAT TRENTINO – SÜDTIROL

AUTONOME REGION TRENTINO-SÜDTIROL
Der Regionalassessor für örtliche Körperschaften

Prot. 1170 RegRat
vom 23.05.2018

Herrn Regionalratsabgeordneten
FILIPPO DEGASPERI
5 Sterne Bewegung
Filippo.degaperi@gmail.com

u. z. K.:
Herrn
Dr. Thomas WIDMANN
Präsident des Regionalrates
Domplatz 3
39100 BOZEN

Herrn
Dr. Arno KOMPATSCHER
Präsident der Region Trentino-Südtirol
Gazzolettistr. 2
38122 TRIENT

Betrifft: **Antwort auf die Anfrage Nr. 310/XV**

In der Anfrage Nr. 310/XV beanstandet Abg. Filippo Degasperi den angeblich irreführenden Wortlaut der Referendumsfrage, zu der sich die von der Errichtung der neuen Gemeinde Novella durch Zusammenschluss der Gemeinden Brez, Cagno, Cloz, Revò und Romallo betroffene Bevölkerung zu äußern hatte.

Die Referendumsfrage – die das Wort "Gemeindehauptort" für Revò enthielt - hat seiner Ansicht nach die Wähler in die Irre geführt und insbesondere der Gemeinde Revò einen Schaden zugefügt, da die Bürger davon ausgegangen sind, dass für die neue Gemeinde Novella "mit Gemeindehauptort in Revò" der Hautport zum Sitz aller Gemeindeämter, des Bürgermeisters und Sitzungen der Kollegialorgane der Gemeinde geworden wäre.

Laut seiner Anfrage soll es aufgrund der Referendumsfrage keinen Gemeindehauptort geben, der nicht auch Verwaltungssitz ist; die Dezentralisierung der Gemeindeämter im gesamten Gemeindegebiet und die Ausübung der Funktionen des Bürgermeisters in Ämtern an anderen Orten als dem Gemeindehauptort

sowie die Abhaltung von Sitzungen der Kollegialorgane an anderen Orten (obwohl innerhalb des Gemeindegebietes) als dem Gemeindehauptort soll nicht rechtmäßig sein.

Die Angelegenheit war bereits Gegenstand eines Antrages auf Gutachten an die Ämter der Abteilung II der Region. Die in der Anfrage Nr. 310/XV gestellten Fragen enthalten jedenfalls keine zusätzlichen sachlichen oder rechtlichen Elemente im Vergleich zum genannten Antrag auf Gutachten. Die Antwort wird sich daher auf die von den Regionalämtern gelieferte Antwort beschränken.

Zunächst sei an einige Gesetzesbestimmungen erinnert, die schon lange vor der Errichtung der Gemeinde Novella und damit in Zeiten, die nicht verdächtig sind, die Rechtmäßigkeit des Verfahrens zur Errichtung der neuen Gemeinde und insbesondere des betreffenden Referendumsverfahrens begründen.

Im Hinblick auf die Begriffe "Gemeindehauptort" und "Rechtssitz" der Gemeinde, definiert Artikel 2 ("Sitz der Gemeinde und Hauptort") der Durchführungsverordnung des Einheitstextes über die Gemeindeordnung, genehmigt mit DPRG vom 19. Januar 1984, Nr. 6/L (Bestimmung, die nach Artikel 63 des Regionalgesetzes Nr. 1/1993 immer noch in Kraft ist) den "Hauptort" und den "Sitz der Gemeinde“ wie folgt:

„Die Gemeindeorgane üben ihre Befugnisse in der Regel am Sitz der Gemeinde aus.“

„Hauptort der Gemeinde ist die Ortschaft, in der sich der Sitz der Gemeinde befindet.“

In ähnlicher Weise bestimmt der dritte Absatz von Artikel 84 des Einheitstextes der Lokalkörperschaften (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 267 vom 18. August 2000) den Hauptort der Gemeinde in der Ortschaft, in der die Gemeinde ihren Sitz hat.

Wenn es hinsichtlich der Sitzungen der kommunalen Kollegialorgane wohl wahr ist, dass üblicherweise und in der Regel die kommunalen Organe ihre Aufgaben am Sitz der Gemeinde wahrnehmen (in diesem Zusammenhang verwendet der besagte Artikel 2 der Durchführungsverordnung zum Einheitstext der Gemeindeordnung, die vom DPRR vom 19. Januar 1984, Nr. 6/L genehmigt wurde, die Worte „*in der Regel*“: *„Die Gemeindeorgane üben ihre Befugnisse in der Regel am Sitz der Gemeinde aus“)*, so schließt das Gesetz jedoch die Möglichkeit nicht aus, dass sich der Gemeindeausschuss oder Gemeinderat an anderen Orten versammeln können. Es schreibt auch dem Bürgermeister - ein monokratisches Organ - nicht vor, seine Aufgaben ausschließlich am Sitz der Gemeinde wahrzunehmen. Dies wäre eine völlig ungerechtfertigte Einschränkung, da es sich um ein monokratisches Organ handelt, das naturgemäß und klarerweise keiner Regelung in Bezug auf Ort, Bedingungen oder Art der Einberufung bedarf.

Im Rahmen der Autonomie der Gemeinden (Artikel 1 des Einheitstextes der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol, genehmigt mit DPReg. vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L in geltender Fassung) steht es der Gemeindesatzung zu, die Möglichkeit vorzusehen, dass die Sitzungen der Kollegialorgane auch an anderen Orten als dem Sitz der Gemeinde stattfinden, sofern diese innerhalb der Gemeinde liegen. Der Bürgermeister kann hingegen zweifelsohne seine Aufgaben in Ämtern an anderen Orten der Gemeinde als dem Hauptort erfüllen.

Hinsichtlich der organisatorischen Aspekte und der territorialen Verteilung der Gemeindeämter können wir dem Ansatz der Anfrage Nr. 310/XV nicht zustimmen, der - ausgehend von der Volksabstimmung, die den Hauptort der neuen Gemeinde Novella in Revò festgelegt hat - jeden organisatorischen Aufbau als unzulässig erachtet, der nicht die Konzentration der Ämter und Dienstleistungen vorsieht und zum Schluss

kommt, dass es eine Übereinstimmung zwischen der „logistischen“ Organisation der Gemeinde und der rechtlichen Definition des Hauptortes der Gemeinde gibt.

Im Gegenteil, die territoriale Verteilung der Gemeindeämter kann im Rahmen der organisatorischen und administrativen Autonomie, die den Gemeinden im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 des Einheitstextes über die Gemeindeordnung zusteht, durchaus auf der Grundlage von makroorganisatorischen Kriterien erfolgen, die nicht notwendigerweise die Zentralisierung von Ämtern und Diensten am Sitz der Gemeinde (in der Annahme einer - angenommenen – Steigerung der Effizienz) vorsehen, sondern auch die Dezentralisierung, die Beteiligung der Bevölkerung am politischen und administrativen Leben und die "Bürgernähe" der Verwaltung in den Gemeinden, die die (neue) Gemeinde bilden, fördern. Diese allgemeinen Grundsätze sind im Einheitstext über die Gemeindeordnung (Artikel 4) neben den Grundsätzen der Subsidiarität und Angemessenheit ausdrücklich festgelegt.

Was das beratende Referendum betrifft, bei dem die Wähler dem Zusammenschluss der Gemeinden Brez, Cagno, Cloz, Revò und Romallo und der Errichtung der neuen Gemeinde Novella zugestimmt haben, wurde die Frage des Referendums klar und unmissverständlich formuliert und enthielt alle wesentlichen Elemente, die der betroffenen Bevölkerung gemäß Artikel 133 Absatz 2 der Verfassung (*"Die Region kann nach Anhören der betroffenen Bevölkerung mit eigenen Gesetzen in ihrem Gebiet neue Gemeinden errichten sowie ihre Gebietsabgrenzungen und Benennungen abändern)* und gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Autonomiestatuts *("Mit Gesetzen der Region können nach Befragung der betroffenen Bevölkerung neue Gemeinden errichtet und ihre Gebietsabgrenzungen und Benennungen geändert werden“*) unterbreitet werden müssen.

Wie Sie sehen können, sah die Frage, die am Sonntag, den 22. Mai 2016 den Wählern der Gemeinde Revò gestellt wurde: „*Stimmt der Wähler/die Wählerin zu, dass sich die Gemeinde Revò mit Wirkung vom 1. Januar 2020 mit den Gemeinden Brez, Cagno, Cloz und Romallo zusammenschließt und eine neue Gemeinde namens "Novella" mit Hauptort in Revò errichtet?*“ neben dem Anfangstermin („ab 1. Januar 2020“') der Vereinigung und des Zusammenschlusses der bestehenden Gemeinden, auch die Auflistung der sich zusammenschließenden Gemeinden vor („*Brez, Cagno, Cloz und Romallo*“ sowie „*Revò*“) sowie die Benennung („*Novella*“) und den Hauptort der neuen Gemeinde („*in Revò“*) vor.

Die Referendumsfrage enthielt richtigerweise keinen Hinweis auf die organisatorischen Aspekte der territorialen Verteilung der Büros und auch nicht die Modalitäten bzw. den Ort der Versammlungen für die Kollegialorgane der Gemeinde.

Dies sind Aspekte, die von der Gemeindesatzung und von den Verordnungen über die Organisation der Gemeinden geregelt werden, gemäß den Abkommen zwischen den Lokalkörperschaften, die das Verfahren über den Zusammenschluss eingeleitet haben, und unter Einhaltung der Grundätze (Dezentralisierung, Beteiligung, Bürgernähe), die durch das Regionalgesetz zur Errichtung der neuen Gemeinde festgelegt worden sind (siehe insbesondere Artikel 2 des Regionalgesetzes vom 19. Oktober 2016, Nr. 11).

Der Grund für den Ausschluss dieser Aspekte aus diesem Referendum ist leicht nachvollziehbar: In Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Gesetzes zur Errichtung der neuen Gemeinde können die logistisch-organisatorischen Aspekte in Zukunft angepasst und je nach Bedarf geändert werden. Wären diese organisatorischen Modalitäten in der Referendumsfrage festgelegt worden, wäre für eine künftige, wenn auch minimale Anpassung eine neue Volksbefragung notwendig gewesen.

Die Ordnungsmäßigkeit und Korrektheit dieses Ansatzes wurde - wenn auch indirekt - vom Verfassungsgericht in seinem jüngsten Urteil Nr. 44 vom 13. März 2014 bestätigt, in dem klargestellt wurde (siehe Kapitel 7 des Urteils), dass die Modalitäten für die Ausübung von Verwaltungsaufgaben und öffentlichen Dienstleistungen durch die Gemeinden keinen Einfluss auf die Regelung zur Errichtung neuer Gemeinden oder Änderung ihrer Gebietsabgrenzungen haben.

Während die Errichtung neuer Gemeinden oder die Änderung ihrer Gebietsabgrenzungen zweifelsohne ein Referendum der betroffenen Bevölkerung gemäß Artikel 133 der Verfassung (und, was uns betrifft, gemäß Artikel 7 des Sonderstatuts) erfordern, ist es ebenso klar, dass die Modalitäten für die Ausübung von Verwaltungsaufgaben und öffentlichen Dienstleistungen (einschließlich der organisatorischen Aspekte betreffend die gebietsmäßige Verteilung der Gemeindeämter) nicht Gegenstand dieses Referendums sein können, mit dem die betroffene Bevölkerung befragt wird.

Dies vorausgeschickt, können die in der Anfrage Nr. 310/XV gestellten Fragen wie folgt beantwortet werden:

1) Der Wortlaut der Referendumsfrage enthielt eindeutig alle Elemente, die das Gesetz vorschreibt, um ein Referendum über den Zusammenschluss der Gemeinden Brez, Cagno, Cloz, Revò und Romallo in einer neuen Gemeinde namens "Novella" mit Wirkung vom 1. Januar 2020 und Hauptort in Revò abzuhalten. Für die Wähler kann der Begriff "Hauptort" nicht mit "Rechtsitz“ der neuen Gemeinde verwechselt werden.

2) Im Gegenteil: würde der Hauptort der neuen Gemeinde Novella jetzt nach Romallo verlegt, wäre der klare und eindeutige, im Referendum vom 22. Mai 2016 ausgedrückte Wille der betroffenen Bevölkerung nicht respektiert.

3) Der Hauptort der neuen Gemeinde Novella wird durch Artikel 2 ("Sitz der Gemeinde und Hauptort") des Regionalgesetzes vom 19. Oktober 2016, Nr. 3 "*Errichtung der neuen Gemeinde Novella durch den Zusammenschluss der Gemeinden Brez, Cagno, Cloz, Revò und Romallo*" in Revò, entsprechend den Ergebnissen des Referendums, festgelegt.

Mit freundlichen Grüssen

Digital gez:
Dr. Josef Noggler