



CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENTINO - ALTO ADIGE
REGIONALRAT TRENTINO - SÜDTIROL

XVI Legislatura – Anno 2020

Disegni di legge e relazioni N. 27

DISEGNO DI LEGGE

MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 3 MAGGIO 2018, N. 2 “CODICE DEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE” E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI E DISPOSIZIONI PER INTRODURRE SISTEMI DI RACCOLTA ELETTRONICA DELLE FIRME

PRESENTATO
DAI CONSIGLIERI REGIONALI MARINI E NICOLINI

IN DATA 28 LUGLIO 2020

RELAZIONE

Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di introdurre il sistema elettronico di raccolta delle firme in occasione di referendum, consultazioni, iniziative popolari e raccolta di sottoscrizioni per la formazione delle candidature nei comuni della regione secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) 2019/788 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei e dal Codice dell'Amministrazione Digitale (*decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni*).

La raccolta di firme è l'istituto attraverso il quale un gruppo di cittadini può raccogliere firme autografe per presentare petizioni, iniziative popolari, referendum o liste per poter prendere parte a un processo elettorale. È uno degli strumenti operativi per attuare i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani (articolo 21) e per rendere effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica del Paese. La raccolta firme consente dunque di attuare il diritto di partecipare al governo del proprio Paese e di partecipare agli affari delle collettività locali, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti.

A livello regionale la raccolta firme è prevista dall'articolo 235 del Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (Legge regionale 3 maggio 2018, n. 2) per la dichiarazione di presentazione delle liste dei candidati alla carica di consigliere comunale e dev'essere sottoscritta da un numero minimo di elettori che varia secondo il numero di abitanti del comune di riferimento. L'istituto della raccolta firme è previsto inoltre dall'articolo 4 (*Statuto comunale*) in caso di richiesta di referendum confermativo per le modifiche apportate allo statuto comunale, dall'articolo 15 (*Referendum popolare*) nel caso di referendum popolare riguardante materie di competenza comunale e dall'articolo 24 (*Fusione o aggregazione di comuni su iniziativa popolare*) nel caso di domanda di fusione o di aggregazione di Comuni.

Per quanto riguarda la raccolta delle firme necessarie ad indire un referendum nazionale, è indispensabile ricordare la vicenda che ha visto come protagonista il nostro Paese portando all'adozione da parte del Comitato dei Diritti umani dell'ONU (di seguito Comitato) delle *"Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol concerning communication No. 2656/2015"*) a seguito del ricorso presentato da due cittadini italiani, Mario Staderini e Michele De Lucia, che avevano depositato in Cassazione, nel 2013, l'iniziale richiesta per lo svolgimento di 6 referendum relativi all'abrogazione di leggi sull'immigrazione, la droga, il divorzio breve e il finanziamento pubblico ai partiti e alla chiesa, senza riuscire però a raccogliere le 500.000 firme richieste proprio a causa dei numerosi ostacoli burocratici e normativi.

Il Comitato nel caso di specie ha ritenuto che gli obblighi imposti dall'Italia per la raccolta delle firme (obbligo di raccogliere le firme in presenza di funzionari pubblici o rappresentanti eletti) costituissero una restrizione irragionevole dei diritti con conseguente violazione dell'articolo 25, lettera a) del Patto Internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) che prevede che *"Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti;"*.

Il Comitato ha ritenuto altresì che lo Stato italiano abbia violato l'articolo 2, paragrafo 3) del PIDCP il quale specifica che: *"Ciascuno degli Stati parti del presente Patto s'impegna a: a) Garantire che qualsiasi persona, i cui diritti o libertà riconosciuti dal presente Patto siano stati violati, disponga di effettivi mezzi di ricorso, anche nel caso in cui la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali; b) Garantire che l'autorità competente, giudiziaria, amministrativa o legislativa, od ogni altra autorità competente ai sensi dell'ordinamento giuridico dello Stato, decida in merito ai diritti del ricorrente, e sviluppare le possibilità di ricorso in sede giudiziaria; c) Garantire che le autorità competenti diano esecuzione a qualsiasi pronuncia di accoglimento di tali ricorsi."*

Il Comitato ha quindi raccomandato all'Italia di rivedere la normativa statale sugli istituti di partecipazione popolare al fine di garantire che non siano previste restrizioni irragionevoli alla partecipazione dei cittadini. In particolare ha suggerito all'Italia di rendere agevole per i promotori

dei referendum l'autenticazione delle firme e quindi consentire la raccolta elettronica delle firme e la raccolta delle firme in luoghi dove sia possibile raggiungere i cittadini e di assicurare che la popolazione sia adeguatamente informata sulle iniziative e sulle possibilità di partecipazione.

Infine, il Comitato ha sottolineato che ulteriori strumenti di democrazia diretta possono essere introdotti anche a livello locale. Tali strumenti non sono menzionati nel dettaglio ma il riferimento è evidentemente all'articolo 123 della Costituzione dove è previsto che ciascun statuto regionale *“regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione”* e alle leggi statali e regionali che disciplinano tali diritti all'interno degli enti locali. A tale riguardo, affinché si abbia una piena attuazione dei rimedi volti a tutelare il diritto effettivo al referendum così come auspicato dal Comitato, è pacifico ritenere che, laddove vi siano degli strumenti referendari che dispongano le stesse o analoghe misure di autenticazione delle sottoscrizioni di quelle statali, com'è per esempio nel caso delle Regioni o delle Province autonome, sia necessario che anche queste vengano adeguate alle Osservazioni del Comitato.

Il Regolamento (UE) 2019/788 del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei stabilisce la procedura per le iniziative dei cittadini europei che vogliono invitare la Commissione a presentare una proposta su materie in merito alle quali essi ritengano fondamentale un atto giuridico dell'UE ai fini dell'attuazione dei trattati.

Nel predetto Regolamento al punto 21 delle premesse si specifica quanto segue: *“(21) Al fine di rendere l'iniziativa dei cittadini europei più accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo per gli organizzatori e i cittadini, la Commissione dovrebbe creare e gestire un sistema centrale per la raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno. Tale sistema dovrebbe essere messo gratuitamente a disposizione dei gruppi di organizzatori e dovrebbe comprendere le necessarie caratteristiche tecniche che rendano possibile la raccolta elettronica, compresi servizi di hosting e il software, nonché caratteristiche di accessibilità per garantire che i cittadini con disabilità possano fornire sostegno alle iniziative.”*

Nei successivi punti 22 e 23 si esplica la procedura per agevolare il passaggio ad un sistema elettronico centralizzato di raccolta firme: *“(22) I cittadini dovrebbero avere la possibilità di sostenere iniziative per via elettronica o su carta fornendo soltanto i dati personali di cui all'allegato III del presente regolamento. [...] È opportuno che i cittadini che utilizzano il sistema centrale di raccolta elettronica per l'iniziativa dei cittadini europei possano sostenere un'iniziativa online attraverso strumenti di identificazione elettronica e di firma elettronica notificati ai sensi del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio. [...];*

(23) Nell'ottica di agevolare il passaggio a un nuovo sistema centrale di raccolta elettronica, un gruppo di organizzatori dovrebbe continuare ad avere la possibilità di sviluppare i propri sistemi per la raccolta elettronica e di raccogliere le dichiarazioni di sostegno attraverso tale sistema per le iniziative registrate in conformità del presente regolamento entro il 31 dicembre 2022. [...].”

Le modalità della procedura per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno è contenuta nell'articolo 9 del Regolamento, mentre il funzionamento del sistema centrale di raccolta elettronica è descritto nell'articolo 10.

Un ulteriore documento del quale appare indispensabile fare menzione è il *Protocollo addizionale della Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali* (richiamato nel Voto a Governo e Parlamento n. 3/XVI approvato il 18 settembre 2019 dal Consiglio regionale) il cui articolo 2, comma secondo sancisce che le misure per l'attuazione del diritto di partecipare includono: *“incoraggiare l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la promozione e l'esercizio del diritto di partecipare enunciato nel presente Protocollo”*.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni), all'articolo 2 prevede che: *“Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le*

modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione". L'articolo 9 prevede altresì che i medesimi soggetti "favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico".

L'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) è l'Agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio istituita dall'articolo 14-bis del CAD che ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica e di coordinare le amministrazioni nel percorso di attuazione del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica amministrazione, favorendo la trasformazione digitale del Paese. Inoltre, AGID sostiene l'innovazione digitale e promuove la diffusione delle competenze digitali anche in collaborazione con le istituzioni e gli organismi internazionali, nazionali e locali.

Lo stesso articolo 7 (*Diritto a servizi on-line semplici e integrati*) comma 1 del CAD dispone che *"Chiunque ha diritto di fruire dei servizi erogati dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, in forma digitale e in modo integrato, tramite gli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni e il punto di accesso di cui all'articolo 64-bis, anche attraverso dispositivi mobili."*

Viene stabilito quindi che chiunque ha il diritto di usufruire dei servizi delle pubbliche amministrazioni, di gestori di servizi pubblici e delle società a controllo pubblico (vedasi articolo 2 comma 2) in formato digitale e integrato attraverso gli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni e il punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (*articolo 64-bis Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione*).

Inoltre l'articolo 14 (*Rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali*) del CAD prevede quanto segue:

"1. In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime.

2. Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle Linee guida. L'AgID assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, con la finalità di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati.

2-bis. Le regioni promuovono sul territorio azioni tese a realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali.

2-ter. Le regioni e gli enti locali digitalizzano la loro azione amministrativa e implementano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per garantire servizi migliori ai cittadini e alle imprese, secondo le modalità di cui al comma 2."

Alla luce di quanto esposto nei paragrafi precedenti, al fine di promuovere il processo di digitalizzazione delle iniziative popolari, in particolare per quanto attiene la raccolta elettronica delle firme che spesso si è constatato essere il principale ostacolo all'effettivo esercizio dei diritti di partecipazione popolare, è indispensabile agire, come stabilito dall'articolo 14 sopra riportato del CAD, in modo integrato attraverso il coinvolgimento non solo delle Province di Trento e di Bolzano, ma anche degli enti nazionali ed internazionali competenti.

L'opportunità di digitalizzare le procedure elettorali e referendarie nei comuni della regione è stata riconosciuta dalla Giunta regionale stessa inserendo un impegno formale nel Documento di economia e finanza regionale approvato il 22 luglio 2020 dal Consiglio regionale che prevede il superamento delle difficoltà e dei tecnicismi giuridico-formali richiesti per la presentazione delle liste attraverso l'ausilio degli strumenti informatici, la parziale automazione di controlli e riscontri della documentazione presentata a supporto delle liste di candidati e la stampa di schede e manifesti delle candidature a partire da supporti digitali.

L'articolato è composto da due articoli.

Articolo 1

Introduce il sistema centrale di raccolta elettronica delle firme per promuovere referendum, consultazioni e iniziative popolari secondo le modalità previste dal Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei e assicurando l'interoperabilità dei sistemi prevista dal Codice dell'Amministrazione Digitale.

Articolo 2

Introduce il sistema centrale di raccolta elettronica delle firme per raccogliere sottoscrizioni per la formazione delle candidature nei comuni della regione secondo le modalità previste dal Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, assicurando altresì l'interoperabilità dei sistemi prevista dal Codice dell'Amministrazione Digitale e prevede inoltre che le firme elettroniche possano essere raccolte anche singolarmente secondo le modalità previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale.

Disegno di legge n. 27/XVI

MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 3 MAGGIO 2018, N. 2 “CODICE DEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE” E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI E DISPOSIZIONI PER INTRODURRE SISTEMI DI RACCOLTA ELETTRONICA DELLE FIRME

Art. 1

Sistema centrale di raccolta elettronica delle firme per promuovere referendum, consultazioni e iniziative popolari

1. Dopo il comma 6 dell'articolo 15 della legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali) è inserito il seguente:

“6-*bis*. Le sottoscrizioni previste dal comma 2 possono essere raccolte per via elettronica. La Regione predispone un sistema centrale di raccolta elettronica accessibile ai presentatori secondo le modalità e con gli strumenti previsti dal Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei e assicura l'interoperabilità dei sistemi di raccolta ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni (Codice dell'Amministrazione Digitale). Il sistema centrale di raccolta elettronica deve consentire il caricamento delle sottoscrizioni raccolte su carta ai sensi del comma 6.”.

Art. 2

Sistema centrale di raccolta elettronica delle firme per raccogliere sottoscrizioni per la formazione delle candidature nei comuni della Regione

1. Dopo il comma 5 dell'articolo 235 della legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali) è inserito il seguente:

“5-*bis*. Le dichiarazioni di presentazione di cui al comma 1 possono essere firmate per via elettronica. La Regione predispone un sistema centrale di raccolta elettronica accessibile ai presentatori secondo le modalità previste dal Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei e assicura l'interoperabilità dei sistemi di raccolta ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni (Codice dell'Amministrazione Digitale). Le firme possono anche essere raccolte su documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale come definito nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni. Il sistema centrale di raccolta elettronica deve consentire il caricamento delle sottoscrizioni raccolte su carta ai sensi del comma 6.”.



CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENTINO - ALTO ADIGE
REGIONALRAT TRENTINO - SÜDTIROL

XVI. Gesetzgebungsperiode – Jahr 2020

Gesetzentwürfe und Berichte

Nr. 27

GESETZENTWURF

ÄNDERUNGEN ZUM REGIONALGESETZ NR. 2 VOM 3. MAI 2018 „KODEX DER
ÖRTLICHEN KÖRPERSCHAFTEN DER AUTONOMEN REGION TRENTINO-SÜDTIROL“
MIT NACHFOLGENDEN ÄNDERUNGEN UND BESTIMMUNGEN ZUR EINFÜHRUNG
VON SYSTEMEN ZUR ELEKTRONISCHEN UNTERSCHRIFTENSAMMLUNG

EINGEBRACHT

AM 28. JULI 2020

VON DEN REGIONALRATSABGEORDNETEN MARINI UND NICOLINI

BERICHT

Ziel dieses Gesetzentwurfs ist die Einführung eines Systems zur elektronischen Sammlung der Unterschriften für die Einleitung von Volksabstimmungen, Bürgerbefragungen, Volksbegehren und die Sammlung der Unterschriften für die Erstellung der Kandidatenlisten in den Gemeinden der Region entsprechend den Bestimmungen der *EU-Verordnung 2019/788* über die Europäische Bürgerinitiative und den Kodex der digitalen Verwaltung (*gesetzesvertretendes Dekret Nr. 82 vom 7. März 2005 mit nachfolgenden Änderungen*).

Die Unterschriftensammlung ist ein Instrument, mit dem eine Gruppe von Bürgern eigenhändigen Unterschriften sammeln kann, um Petitionen, Volksbegehren, Volksabstimmungen einzuleiten oder Listen für die Teilnahme an einem Wahlverfahren vorzulegen. Es handelt sich um ein operatives Instrument, mit dem die von der Verfassung und von der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (Artikel 21) festgelegten Grundsätze umgesetzt werden und eine effektive Beteiligung der Bürger an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten gewährleistet wird. Die Sammlung der Unterschriften ermöglicht somit die Umsetzung des Rechts auf Beteiligung an der Verwaltung des eigenen Landes und die Mitwirkung - sowohl direkt als auch durch frei gewählte Vertreter - an der Gestaltung der Angelegenheiten der lokalen Gemeinschaften.

Auf regionaler Ebene regelt Artikel 235 des Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol (Regionalgesetz Nr. 2 vom 3. Mai 2018) die Sammlung der Unterschriften für die Erklärungen über die Vorlegung der Listen der Kandidaten für das Amt eines Gemeinderatsmitglieds, wobei diese von einer Mindestanzahl von Wahlberechtigten unterzeichnet werden müssen, die von der Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde abhängt. Das Instrument der Unterschriftensammlung wird außerdem von Artikel 4 (*Gemeindesatzung*) im Falle einer bestätigenden Volksabstimmung zu Satzungsänderungen, von Artikel 15 (*Volksabstimmung*) im Falle einer Volksabstimmung betreffend Sachbereiche, die in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen, und von Artikel 24 (*Zusammenschluss oder Angliederung von Gemeinden aufgrund eines Volksbegehrens*) im Falle eines Antrags auf Zusammenschluss oder Angliederung von Gemeinden geregelt.

Was die Unterschriftensammlung im Falle einer Volksabstimmung auf Staatsebene betrifft, so muss an das Verfahren erinnert werden, in das unser Land verwickelt war und das zur Stellungnahme des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen mit dem Titel *„Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol concerning communication No. 2656/2015“* zum Rekurs von zwei italienischen Staatsbürgern, Mario Staderini und Michele De Lucia, geführt hat. Diese hatten im Jahre 2013 vor dem Kassationsgerichtshof den Antrag auf Abhaltung von 6 Volksabstimmungen für die Aufhebung von Gesetzen auf den Sachgebieten Einwanderung, Drogen, schnelle Scheidung und öffentliche Finanzierung der Parteien und kirchlichen Einrichtungen eingereicht, konnten aber die geforderten 500.000 Unterschriften aufgrund der zahlreichen bürokratischen und ordnungsrechtlichen Hindernisse nicht sammeln.

Der genannte Ausschuss war der Ansicht, dass die vom Staat Italien auferlegten Vorschriften für die Sammlung der Unterschriften (die Sammlung der Unterschriften muss in Anwesenheit von öffentlichen Beamten oder gewählten Vertretern erfolgen) eine unangemessene Einschränkung der Rechte und somit eine Verletzung von Artikel 25 Buchstabe a) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) darstellten, da dieser vorsieht, dass *„jeder Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit hat, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen: a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;“*.

Der Ausschuss erklärte außerdem, dass der italienische Staat Artikel 2 Absatz 3 des IPbPR verletzt hat, welcher festlegt, dass (3) *jeder Vertragsstaat sich verpflichtet, a) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das*

Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben; b) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen; c) dafür Sorge zu tragen, dass die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.“

Der Ausschuss empfahl demnach Italien, die staatliche Gesetzgebung über die Bürgerbeteiligung zu überarbeiten, um zu gewährleisten, dass die Beteiligung der Bürger nicht durch unangemessene Einschränkungen verhindert wird. Im Besonderen wurde Italien nahegelegt, den Promotoren von Volksabstimmungen die Beglaubigung der Unterschriften zu erleichtern, die Sammlung von Unterschriften an bürgernahen Orten zu ermöglichen und sicherzustellen, dass die Bevölkerung angemessen über die Initiativen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung informiert wird.

Außerdem wies der Ausschuss darauf hin, dass weitere Instrumente der direkten Demokratie auch auf lokaler Ebene eingeführt werden können. Diese Instrumente wurden im Einzelnen zwar nicht erwähnt, aber es wurde eindeutig auf Artikel 123 der Verfassung verwiesen, der vorsieht, dass jedes Statut der Region „die Ausübung des Rechts auf die Volksinitiative und die Volksbefragung über Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen der Region“ regelt, sowie auf die staatlichen und regionalen Gesetze, die diese Rechte im Rahmen der örtlichen Körperschaften regeln. Für die vollständige Umsetzung der Abhilfemaßnahmen zum Schutz des effektiven Rechts auf Volksabstimmung, so wie vom Ausschuss erhofft, ist es demnach erforderlich, dass in den Fällen, in denen es Instrumente für die Abhaltung von Volksabstimmungen gibt, die gleiche oder ähnliche Maßnahmen zur Beglaubigung der Unterschriften wie die staatlichen vorsehen, wie z.B. im Falle von Regionen oder Autonomen Provinzen, auch diese Instrumente an die Bemerkungen des Ausschusses angepasst werden.

Die Verordnung (EU) 2019/788 vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative legt das Verfahren für die Initiativen der europäischen Bürger fest, die die Kommission auffordern möchten, einen Entwurf über Sachbereiche vorzulegen, für die sie einen EU-Rechtsakt als wesentlich für die Umsetzung der Verträge erachten.

In der besagten Verordnung wird bei Punkt 21 der Prämissen Folgendes besagt: „(21) Damit die Europäische Bürgerinitiative zugänglicher, unbürokratischer und für Organisatoren und Bürger leichter zu handhaben wird, sollte die Kommission ein zentrales System für die Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen einrichten und betreiben. Dieses System sollte der Organisatorengruppe kostenlos zur Verfügung gestellt werden und die für die Online-Sammlung erforderlichen technischen Merkmale, unter anderem für Hosting und Software, sowie die Zugänglichkeitsmerkmale aufweisen, mit denen sichergestellt wird, dass auch Bürger mit Behinderungen eine Initiative unterstützen können.“

In den darauf folgenden Punkten 22 und 23 der Prämissen wird das Verfahren erläutert, mit dem der Übergang zum zentralen Online-System für die Unterschriftensammlung erleichtert werden soll: „(22) Bürger sollten die Möglichkeit haben, Initiativen online oder in Papierform zu unterstützen, indem sie lediglich die in Anhang III der vorliegenden Verordnung genannten personenbezogenen Daten bereitstellen. [...] Bürger, die das zentrale Online-Sammelsystem für eine Europäische Bürgerinitiative nutzen, sollten eine Initiative online durch Nutzung notifizierter elektronischer Identifizierungsmittel oder einer elektronischen Signatur im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁰⁾ unterstützen können [...]. (23) Um den Übergang zu dem neuen zentralen Online-Sammelsystem zu erleichtern, sollten Organisatorengruppen bis 31. Dezember 2022 weiterhin die Möglichkeit haben, ihr eigenes Online-System zur unionsweiten Sammlung einzurichten und über dieses System

Unterstützungsbekundungen für Initiativen zu sammeln, die gemäß dieser Verordnung registriert wurden. [...]“.

Die Modalitäten des Verfahrens zur Sammlung der Unterstützungsbekundungen werden im Artikel 9 der Verordnung geregelt, während die Arbeitsweise des zentralen Online-Sammelsystems im Artikel 10 beschrieben wird.

Ein weiteres Dokument, auf das unbedingt verwiesen werden muss, ist das Zusatzprotokoll der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften (auf das sich der vom Regionalrat am 18. September 2019 genehmigte Begehrensantrag an die Regierung und an das Parlament Nr. 3/XVI bezieht). In diesem wird bei Artikel 2 Absatz 2 festgelegt, dass die Maßnahmen zur Umsetzung des Beteiligungsrechts Folgendes umfassen: Sie müssen die *„Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Förderung und Ausübung des in diesem Protokoll niedergelegten Rechts auf Mitwirkung anregen.“*

Der Kodex der digitalen Verwaltung (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 82 vom 7. März 2005 mit nachfolgenden Änderungen) sieht bei Artikel 2 Folgendes vor: *„Der Staat, die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften gewährleisten die Bereitstellung, Verwaltung, Zugang, Übermittlung, Aufbewahrung und Nutzung der Informationen in digitaler Form. Sie organisieren sich und werden zu diesem Zweck tätig, indem sie mit den geeignetsten Modalitäten und unter Berücksichtigung der Interessen der Benutzer Informations- und Kommunikationstechnologien einsetzen.“* Im Artikel 9 wird zudem vorgesehen, dass dieselben Subjekte *„alle Formen der Nutzung dieser neuen Technologien unterstützen, um eine verstärkte Beteiligung der - auch im Ausland lebenden - Bürger am demokratischen Leben zu fördern.“*

Die Agentur für die Digitalisierung Italiens (AGID) ist eine technische Agentur des Ministerratspräsidiums, die mit Artikel 14-bis des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005 *„Kodex der digitalen Verwaltung“* eingerichtet wurde und die Aufgabe hat, die Zielsetzungen der digitalen Agenda Italiens zu verfolgen sowie an der verstärkten Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien beizutragen, um Innovation und Wirtschaftswachstum zu fördern, die Verwaltungen bei der Umsetzung des Dreijahresplanes für die Informatik der Öffentlichen Verwaltung zu koordinieren und die Digitalisierung des Staates voranzutreiben. Außerdem unterstützt die AGID die digitale Innovation und fördert die Verbreitung von digitalen Zuständigkeiten auch in Zusammenarbeit mit internationalen, nationalen und lokalen Institutionen und Organisationen.

Artikel 7 (*Recht auf einfache und integrierte Online-Dienste*) Absatz 1 des Kodex der digitalen Verwaltung verfügt, dass *„jeder das Recht hat, die von den Subjekten laut Artikel 2 Absatz 2 erbrachten Dienste in digitaler und integrierter Form in Anspruch zu nehmen; dies erfolgt mit den von den öffentlichen Verwaltungen zur Verfügung gestellten telematischen Instrumenten und über den Zugangspunkt laut Artikel 64-bis, auch mittels mobilen Geräten.“*

Es wird somit festgelegt, dass jeder das Recht hat, die Dienste der öffentlichen Verwaltung, der öffentlichen Dienstleister und der Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung (siehe Artikel 2 Absatz 2) in elektronischer und integrierter Form über telematische Instrumente, die von den öffentlichen Verwaltungen zur Verfügung gestellt werden, und über den telematischen Zugangspunkt, der vom Ministerratspräsidiums aktiviert wird, in Anspruch zu nehmen (*Artikel 64-bis. Telematischer Zugang zu den Diensten der Öffentlichen Verwaltung*).

Außerdem sieht Artikel 14 (*Beziehungen zwischen Staat, Regionen und lokalen Gebietskörperschaften*) des Kodex der digitalen Verwaltung Folgendes vor:

„1. In Umsetzung von Artikel 117 Absatz 2 Buchstabe r) der Verfassung regelt der Staat die digitale Koordinierung der Daten der staatlichen, regionalen und lokalen Verwaltungen, und legt auch die notwendigen technischen Regeln fest, die für die Gewährleistung der Sicherheit und

Interoperabilität der EDV-Systeme und des Informationsflusses zum Umlauf und Austausch von Daten und Zugang zu den von diesen Verwaltungen im Netz erbrachten Dienstleistungen erforderlich sind.

2. Der Staat, die Regionen und die Lokalkörperschaften fördern Vereinbarungen und Abkommen und verabschieden durch die vereinheitlichte Konferenz die Leitlinien zur Verwirklichung der Ziele der Digitalen Agenda für Europa und für Italien sowie für einen Digitalisierungsprozess der koordinierten und gemeinsamen Verwaltungstätigkeiten und für die Festlegung der entsprechenden Leitlinien. Die AGID sieht eine digitale Koordinierung der staatlichen, regionalen und lokalen Verwaltungen vor, mit dem Ziel, die strategische Entwicklung des Informationssystems der öffentlichen Verwaltung zu programmieren und zu überwachen und die Einführung von Infrastrukturen und Standards zu fördern, die die Kosten der Verwaltungen senken und die erbrachten Dienstleistungen verbessern.

2-bis. Die Regionen fördern auf ihrem Gebiet Maßnahmen, die darauf abzielen, einen koordinierten und von den örtlichen Gebietskörperschaften geteilten Digitalisierungsprozess der Verwaltungstätigkeit umzusetzen.

2-ter. Die Regionen und die lokalen Körperschaften digitalisieren ihre Verwaltungstätigkeit und fördern die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien, damit effizientere Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen nach den Modalitäten laut Absatz 2 erbracht werden können.“

Angesichts der in den vorstehenden Absätzen dargelegten Erläuterungen und zwecks Förderung des Digitalisierungsprozesses der Bürgerinitiativen, insbesondere was die elektronische Sammlung der Unterschriften anbelangt, die des Öfteren das größte Hindernis für die effektive Ausübung des Rechts auf Bürgerbeteiligung darstellt, ist es notwendig – so wie im genannten Artikel 14 des Kodex der digitalen Verwaltung angeführt – in integrierter Form zu handeln und die Autonomen Provinzen Bozen und Trient sowie die zuständigen nationalen und internationalen Körperschaften miteinzubeziehen.

Die Zweckmäßigkeit einer Digitalisierung der Wahl- und Referendumsverfahren in den Gemeinden der Region wurde selbst von der Regionalregierung anerkannt, die sich in dem am 22. Juli 2020 vom Regionalrat genehmigten Wirtschafts- und Finanzdokument der Region (WFDR) formell verpflichtete, die Schwierigkeiten und die übertriebenen juristisch-formellen Details bei der Einreichung der Listen mit Hilfe von EDV-Instrumenten zu beseitigen, die Kontrollen und Überprüfungen der zur Unterstützung der Kandidatenlisten vorgelegten Unterlagen teilweise zu automatisieren und die Stimmzettel und Plakate der Kandidaten auf elektronischem Wege zu drucken.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt sich aus 2 Artikeln zusammen.

Artikel 1 führt das zentrale System der elektronischen Unterschriftensammlung zur Einleitung von Volksabstimmungen, Bürgerbefragungen und Volksbegehren nach den Modalitäten der EU-Verordnung 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2017 über die Europäische Bürgerinitiative ein und gewährleistet die Interoperabilität der Systeme, so wie vom Kodex der digitalen Verwaltung (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 82 vom 7. März 2005 mit nachfolgenden Änderungen) vorgesehen.

Artikel 2 führt das zentrale System der elektronischen Unterschriftensammlung ein, um die Unterschriften zur Aufstellung von Kandidaturen in den Gemeinden der Region nach den Bestimmungen der EU-Verordnung 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative zu sammeln, und gewährleistet die Interoperabilität der Systeme, so wie vom Kodex der digitalen Verwaltung vorgesehen. Außerdem wird vorgesehen, dass die elektronischen Unterschriften auch einzeln nach dem im Kodex der digitalen Verwaltung vorgesehenen Modalitäten gesammelt werden können.

Gesetzentwurf Nr. 27/XVI

ÄNDERUNGEN ZUM REGIONALGESETZ NR. 2 VOM 3. MAI 2018 „KODEX DER ÖRTLICHEN KÖRPERSCHAFTEN DER AUTONOMEN REGION TRENTINO-SÜDTIROL“ MIT NACHFOLGENDEN ÄNDERUNGEN UND BESTIMMUNGEN ZUR EINFÜHRUNG VON SYSTEMEN ZUR ELEKTRONISCHEN UNTERSCHRIFTENSAMMLUNG

Art. 1

Zentrales System der elektronischen Unterschriftensammlung zur Einleitung von Volksabstimmungen, Bürgerbefragungen und Volksbegehren

1. Nach Absatz 6 des Artikels 15 des Regionalgesetzes Nr. 2 vom 3. Mai 2018 (Kodex der örtlichen Körperschaften) wird folgender Absatz eingefügt:

„6-bis. Die in Absatz 2 vorgesehenen Unterschriften können auf elektronischem Wege gesammelt werden. Die Region richtet ein zentrales System zur elektronischen Unterschriftensammlung ein, das den Einbringern den Zugang nach den Modalitäten und mit den Instrumenten, die von der der EU-Verordnung 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative vorgesehen sind, ermöglicht und die Interoperabilität der Sammelsysteme gemäß Artikel 14 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82 vom 7. März 2005 mit nachfolgenden Änderungen (Kodex der digitalen Verwaltung) gewährleistet. Das zentrale System der elektronischen Unterschriftensammlung muss das Hochladen der gemäß Absatz 6 auf Papier gesammelten Unterschriften ermöglichen.“.

Art. 2

Zentrales System der elektronischen Unterschriftensammlung zur Aufstellung der Kandidaturen in den Gemeinden der Region

1. Nach Absatz 5 des Artikels 235 des Regionalgesetzes Nr. 2 vom 3. Mai 2018 (Kodex der örtlichen Körperschaften) wird folgender Absatz eingefügt:

„5-bis. Die Erklärungen über die Vorlegung laut Absatz 1 können auf elektronischem Wege unterzeichnet werden. Die Region richtet ein zentrales System zur elektronischen Unterschriftensammlung ein, das den Einbringern den Zugang nach den Modalitäten und mit den Instrumenten, die von der EU-Verordnung 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative vorgesehen sind, ermöglicht und die Interoperabilität der Sammelsysteme gemäß Artikel 14 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82 vom 7. März 2005 mit nachfolgenden Änderungen (Kodex der digitalen Verwaltung) gewährleistet. Die Unterschriften können auch mittels eines elektronischen Dokuments gesammelt werden, das mit einer fortgeschrittenen, qualifizierten oder digitalen elektronischen Signatur versehen worden ist, so wie vom gesetzesvertretenden Dekret Nr. 82 vom 7. März 2005 mit nachfolgenden Änderungen vorgesehen. Das zentrale elektronische Sammelsystem muss das Hochladen der auf Papier gesammelten Unterschriften laut Absatz 6 ermöglichen.“.